

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
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

Särskild rapport nr 7/2009

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

Förvaltningen av **Galileoprogrammets** utvecklings-
och valideringsfas

samt kommissionens svar

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt
Förkortningar	
Sammanfattning	I–XII
Inledning	1–2
Galileos historia	3–29
Början (före 1999)	3–8
Utformning (1999–2002)	9–12
Utveckling och validering under det gemensamma företaget Galileo (2003–2006)	13–26
Utveckling och validering efter det gemensamma företaget Galileo (sedan 2006)	27–29
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	30–33
Iakttagelser	34–74
Koncessionsförhandlingarna misslyckades	35–42
Den tekniska utvecklingsverksamheten försenades och budgeten överskreds	43–50
FoTU-verksamhetens användbarhet var begränsad	51–57
Integrationen av Egnos lyckades endast delvis	58–65
Den offentliga sektorns styrning var bristfällig	66–74
Slutsatser och rekommendationer	75–86
 Bilaga I – Europeiska rymdorganisationen	
Bilaga II – Fakta, siffror och exempel om Egnos	
Bilaga III – Internationellt samarbete om Galileo	
Bilaga IV – Revisionsrättens kriterier för bedömning av den offentliga sektorns förvaltning av Galileos koncessionsprocess, samt en sammanfattning av bedömningen	

Bilaga V – Förteckning över uttryck som används i rapporten

Kommissionens svar

FÖRKORTNINGAR

Artes	Forskning på hög nivå om telekommunikationssystem (<i>Advanced Research in Telecommunications Systems</i>)
BNP	Bruttonationalprodukt
CNES	Franska rymdstyrelsen (<i>Centre National d'Etudes Spatiales</i>)
CS	Kommersiell tjänst (<i>Commercial Service</i>)
EG	Europeiska gemenskaperna
Egnos	Europeiskt system för navigering genom geostationär överlappning (<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>)
EOIG	Egnos grupp för drift och infrastruktur (<i>EGNOS Operator and Infrastructure Group</i>)
ESA	Europeiska rymdorganisationen (<i>European Space Agency</i>)
FoTU	Forskning och teknisk utveckling
GCC	Kontrollcentrum för Galileo (<i>Galileo Control Centre</i>)
GCS	Markkontrollsegment (<i>Ground Control Segment</i>)
GIOVE	Valideringen i omloppsbanan inom ramen för Galileo (<i>Galileo In- Orbit Validation Element</i>)
GMS	Marktjänstsegment (<i>Ground Mission Segment</i>)
GNSS	Globalt system för satellitnavigering (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
GPS	Satellitbaserad positionsbestämning (<i>Global Positioning System</i>)
GSTB	Galileosystemets provbädd (<i>Galileo System Test Bed</i>)

Intosai	Internationella organisationen för högre revisionsorgan (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
IOV	Validering i omloppsbanda (<i>In-Orbit-Validation</i>)
JTI	Gemensamt teknikinitiativ (<i>Joint Technology Initiative</i>)
NRSCC	Kinas nationella centrum för fjärranalys (<i>National Remote Sensing Centre of China</i>)
OS	Öppen tjänst (<i>Open Service</i>)
PB-Nav	Styrkommittén för satellitnavigation (<i>Programme Board on Satellite Navigation</i>)
PRS	Offentlig reglerad tjänst (<i>Public Regulated Service</i>)
SAR	Sök- och räddningstjänst (<i>Search and Rescue</i>)
Sesar	Det europeiska systemet för flygledningstjänsten
Sjätte ram-programmet	Sjätte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration med syfte att främja inrättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet samt innovation (2002–2006)
SoL	Tjänst för skydd av människoliv (<i>Safety of Life</i>)
TEN-T	Transeuropeiska transportnät

SAMMANFATTNING

I. Egnos- och Galileoprogrammen inleddes i mitten av 1990-talet med syftet att inrätta ett europeiskt globalt system för satellitnavigering (GNSS). Egnos är ett regionalt satellitbaserat signalförbättringssystem för Europa som förbättrar de signaler som kommer från befintliga satellitnavigeringssystem såsom GPS. Galileo är nu under utveckling för att bli Europas globala system för satellitnavigering.

II. För att förvalta utvecklings- och valideringsfasen av Galileoprogrammet inrättade Europeiska kommissionen och Europeiska rymdorganisationen (ESA) en särskild struktur – det gemensamma företaget Galileo – som verkade från september 2003 till december 2006. Det gemensamma företaget Galileos verksamhet överfördes 2007 till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet, ett gemenskapsorgan.

III. Galileoprogrammet var i flera avseenden det första i sitt slag: det var det första nära samarbetet mellan ESA och kommissionen om ett så stort rymdprogram, det första industriprogrammet som förvaltades på Europainivå och första gången kommissionen deltog i ett offentlig-privat partnerskap.

IV. Förhandlingarna med den privata sektorn om ett koncessionsavtal strandade i början av 2007, och parlamentet och rådet beslutade hösten 2007 att ge programmet en ny inriktning. Den tekniska utvecklingen har försenats med fem år. I slutet av 2008 hade inga operativa satelliter skjutits upp, och de beräknade kostnaderna för utvecklings- och valideringsfasen hade nästan fördubblats - från 1,1 till 2,1 miljarder euro. Vid revisionsrättens revision av Galileoprogrammets utvecklings- och valideringsfas kontrollerades

- i) vilka faktorer som gjorde att koncessionsprocessen misslyckades,
- ii) vilka faktorer som ledde till att den tekniska utvecklingen försenades och kostnaderna överskreds,

- iii) i vilken utsträckning anslag till forskning och utvecklingsverksamhet har varit till nytta för Galileoprogrammet,
- iv) hur väl det gemensamma företaget Galileo hade integrerat Egnos i Galileo,
- v) om Galileoprogrammet styrdes på ett tillfredsställande sätt.

V. Revisionsrättens slutsats var att förvaltningen av utvecklings- och valideringsfasen var bristfällig. Galileoprogrammet fick problem på olika nivåer:

- i) Det gemensamma företaget Galileo var ingen stark programförvaltare, och inget annat organ tilldelades denna roll. Det gemensamma företaget Galileo uppfyllde inte merparten av sina mål – vilket dock till största delen berodde på faktorer som låg utanför företagets kontroll.
- ii) Programmet hade ingen stark strategisk sponsor och övervakare: kommissionen var inte offensiv i sin styrning av programmet utan sjösatte det utan rorsman.
- iii) Som en följd av sina olika förväntningar på programmet intervenerade medlemsstater till förmån för sina nationella industrier och förhalade beslut. De kompromisser som gjordes ledde till problem med genomförandet, förseningar och, slutligen, överskridna kostnader.

VI. Det offentlig-privata partnerskapet var inte tillräckligt förberett och genomtänkt. Följden blev att det gemensamma företaget Galileo måste förhandla fram ett offentlig-privat partnerskap som var orealistiskt.

VII. Det gemensamma företaget Galileos uppgift att övervaka den tekniska utvecklingsverksamheten hindrades i stor utsträckning av styrningsfrågor, en ofullständig budget, förseningar och det faktum att utvecklings- och valideringsfasen var industriellt organiserad.

VIII. Galileos FoTU-resultat hade begränsad användbarhet vilket berodde på att kontinuiteten var bristfällig, att sjätte ramprogrammet inte lämpade sig för

finansiering av marknadsutvecklingsverksamhet, att det saknades en heltäckande marknadsutvecklingsstrategi och att arbetet försenades.

IX. Integrationen av Egnos i Galileo lyckades endast delvis eftersom det gemensamma företaget Galileos mandat inte var tydligt, beslutet att ta med Egnos i koncessionsförhandlingarna försenade slutförandet av Egnosprogrammet, Egnos institutionella ram inte var tydlig och det gemensamma företaget Galileo endast i liten utsträckning ägnade sig åt marknadsutveckling för Egnos.

X. Styrningen av programmet var bristfällig. Rollfördelningen mellan de enheter som var involverade i programmets utvecklings- och valideringsfas (EU:s och ESA:s medlemsstater, kommissionen, det gemensamma företaget Galileo och ESA) var inte tydligt definierad. Kommissionens ledarskap då Galileo utvecklades och förvaltades var bristfälligt.

XI. Om man ska lyckas med den nya inriktning som Egnos- och Galileoprogrammen fick i mitten av 2007 måste kommissionens förvaltning av programmen bli mycket starkare. I denna rapport finns ett antal rekommendationer som syftar till att stödja kommissionen i denna uppgift.

XII. Slutligen, om EU skulle besluta att engagera sig i andra stora infrastrukturprogram måste kommissionen se till att ha tillgång till lämpliga förvaltningsverktyg.

INLEDNING

1. Denna revisionsrapport handlar om Europeiska unionens deltagande i satellitnavigering under perioden 2003–2006.
2. Europeiska unionens strategi för satellitnavigering innehåller två program: Egnos¹ och Galileo.
 - a) Egnos är ett regionalt system för Europa som övervakar och korrigerar de signaler som skickas av befintliga satellitnavigeringssystem² genom att förbättra signalernas precision och bedöma deras tillförlitlighet.
 - b) Galileo håller för närvarande på att byggas upp som Europas globala system för satellitnavigering (GNSS). Det är den europeiska motsvarigheten till det amerikanska GPS och ett gemensamt initiativ av Europeiska kommissionen och Europeiska rymdorganisationen (ESA) (se **bilaga I**).

GALILEOS HISTORIA

Början (före 1999)

3. Galileos historia inleddes 1994 då Europeiska kommissionen lade fram ett förslag om en europeisk satsning på satellitnavigering³. Baserat på detta

¹ Europeiskt system för navigering genom geostationär överlappning (*European Geostationary Navigation Overlay Service*).

² GPS (*Global Positioning System*), ett GNSS-system som utvecklats och drivs av USA:s försvarsdepartement, och Glonass, ett GNSS-system som utvecklades av före detta Sovjetunionen och nu drivs för den Ryska federationens regering av dess rymdstyrkor.

³ KOM(94) 248 om en europeisk modell för satellitnavigeringstjänster (*Satellite navigation services: a European approach*).

förslag uppmanade Europeiska unionens råd i december 1994 kommissionen att ta initiativ till nödvändiga åtgärder⁴.

4. Kommissionens inledande strategi för att utveckla ett GNSS-system bestod av två steg. Det första (GNSS-1) innebar utveckling av ett komplement till de existerande systemen GPS och Glonass. Detta steg, kallat Egnos, omfattar tre transpondrar på geostationära satelliter och ett nät av markstationer som täcker hela Europa och används för att göra GPS och Glonass mer exakta (se fotnot 2) och bedöma signalernas tillförlitlighet.

5. Egnos infördes 1994 som ett ESA-program och finansierades från flera källor (ESA:s medlemsstater, Europeiska kommissionen, Eurocontrol och ett antal nationella civila flygoperatörer och andra organisationer⁵). Först var Egnos tänkt att fungera som demonstrationsexempel, men så småningom beslutades att det skulle omvandlas till ett preoperativt och därefter ett operativt program (se även **bilaga II**).

6. Det andra steget (GNSS-2) innebar införandet av ett globalt civilt satellitnavigeringssystem kallat Galileo. Detta kommer till slut att bestå av 30 satelliter på en fast höjd av cirka 23 000 km och av ett nät av markstationer, och det kommer att erbjuda tjänster på fem nivåer (se *ruta 1*).

Ruta 1 – Galileos fem tjänster

Den öppna tjänsten kommer att vara gratis för användarna och tillhandahålla uppgifter för positionsbestämning och synkronisering i konkurrens med andra GNSS-system.

Tjänsten för skydd av människoliv kommer att ha bättre prestanda (inklusive en tillförlitlighetsfunktion, det vill säga en omedelbar varning när precisionen minskar) och

⁴ Europeiska unionens råds resolution av den 19 december 1994 om ett europeiskt bidrag till inrättandet av ett globalt system för satellitnavigering (GNSS).

⁵ Samlade i EOIG, Egnos grupp för drift och infrastruktur.

certifiering, och erbjuda en tjänstegaranti till de delar av transportnäringen där säkerhetsaspekten är särskilt viktig, till exempel flyget och sjöfarten.

Den kommersiella tjänsten ger tillgång till två kompletterande (krypterade) signaler med snabbare dataöverföring som erbjuder användaren större precision.

Den offentliga reglerade tjänsten kommer att tillhandahålla positionsbestämnings- och synkroniseringsdata, med kontrollerad tillgång, till användare som kräver tjänster med hög kontinuitet (till exempel räddningstjänst, säkerhetsstyrkor och militären).

Slutligen kommer Galileo, genom sin sök- och räddningstjänst att bidra till det internationella satellitsystemet för lokalisering och räddning (Cospas-Sarsat). Galileosatelliter kommer att kunna fånga upp signaler från nödsändare ombord på fartyg och flygplan och på enskilda individer och sända dem vidare till nationella räddningscentraler så att dessa exakt kan bestämma var en olycka inträffat.

7. Det fanns tre underliggande motiv till inrättandet av Galileo:

- a) Det politiska (Galileo är en förklaring om en oberoende europeisk GNSS-kapacitet).
- b) Det ekonomiska (Galileo ansågs vara ekonomiskt livskraftigt och motiverades av förutsägelser om betydande sociala och ekonomiska fördelar).
- c) Det tekniska (Galileo skulle bli marknadens mest sofistikerade navigationssystem).

8. Galileoprogrammet delades från början upp i fyra faser (se **tabell 1**):

- a) Teknisk utformning.
- b) Utveckling och validering.
- c) Installation.
- d) Kommersiell drift.

Utformning (1999–2002)

9. Galileoprogrammet kom igång 1999 när rådet gav klartecken till utformningsfasen⁶. Under denna fas genomförde både kommissionen och ESA tekniska studier, förberedande utvecklingsarbete och genomförbarhetsstudier. Finansieringen från Europeiska gemenskapens budget kom i första hand via fjärde och femte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling⁷. Medel från ESA tilldelades genom dess program GalileoSat.

10. I november 2000⁸ lade kommissionen fram resultaten av utformningsfasen för Europaparlamentet och rådet. I dessa ingick konkreta förslag om utformningen av systemet, dess ekonomiska och finansiella aspekter och dess förvaltningsstruktur. Tidtabellen för de följande faserna av Galileoprogrammet fastställdes enligt följande (se även **tabell 1**):

- a) Utvecklings- och valideringsfasen skulle pågå mellan 2001 och 2005.
- b) Installationsfasen skulle pågå mellan 2006 och 2007.
- c) Fasen för kommersiell drift skulle inledas 2008.

Enligt meddelandet planerades Egnos bli operativt under 2003.

⁶ Rådets resolution av den 19 juli 1999 om EU:s deltagande i en ny generation av satellitbaserade navigationstjänster – Galileo – utformningsfas.

⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1110/94/EG av den 26 april 1994 om det fjärde ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (1994–1998) (EGT L 126, 18.5.1994, s. 1), Europaparlamentets och rådets beslut nr 182/1999/EG av den 22 december 1998 om femte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998–2002) (EGT L 26, 1.2.1999, s. 1).

⁸ KOM(2000) 750 av den 22 november 2000 – Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om Galileo.

Tabell 1 - Galileoprogrammets faser enligt planeringen i november 2000

Faser och viktigaste mål	Ursprunglig tidsplanering	Styrningsstruktur
<i>Utformningsfasen</i> <u>Teknisk verksamhet</u> – Tekniska studier – Förberedande tekniskt utvecklingsarbete <u>Övrig verksamhet</u> – Föreberedelse av styrningsstrukturer för nästa fas – Genomförbarhetsstudier om rättsliga frågor och affärsutveckling – Internationella avtal	1999-2000	Europeiska kommissionen och ESA var för sig plus samordning via Galileos programstyrelse, programkontor och temporära stödorganisation
<i>Utvecklings- och valideringsfasen</i> <u>Teknisk verksamhet</u> – Detaljerad definition av rymd-, mark- och användarsegmenten – Utveckling och konstruktion av satellitprototyper och minimala marksegment – Validering i omloppsbana av systemet <u>Övrig verksamhet</u> – Forskningsbidrag (sjätte ramprogrammet) – Utarbetande av affärsplan – Koncessionsförhandlingar – Integration av Egnos – Internationella avtal	2001-2005	Europeiska kommissionen och ESA genom det gemensamma företaget Galileo
<i>Installationsfasen</i> <u>Teknisk verksamhet</u> – Tillverkning av satelliter och uppskjutning – Installation av fullständiga marksegment <u>Övrig verksamhet</u> – Affärsutveckling	2006-2007	Tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet + koncessionsinnehavaren
<i>Fasen för kommersiell drift</i> <u>Teknisk verksamhet</u> – Förnyelse av satelliter – Drift av centrumen – Underhåll <u>Övrig verksamhet</u> – Kommersiell verksamhet	2008+	Tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet + koncessionsinnehavaren

¹ De ändringar av Galileos förvaltningsstruktur som nyligen (2007) föreslogs i kommissionens meddelanden och rådets resolutioner återspeglas inte i tabellen.

11. Kommissionen uppgav i samma meddelande att "på grundval av resultaten av gjorda kostnads-/vinstanalyser kommer Galileo att vara vinstgivande och tillräckligt attraktivt för att offentlig finansiering i form av bidrag inte längre skall vara nödvändig från och med 2007." Galileosystemet skulle kosta sammanlagt 3,3 miljarder euro (kostnadernas fördelning framgår av **tabell 2**).

Kommissionen ansåg att det offentlig-privata partnerskapet är "av stor betydelse för Galileo-programmets framgång." I meddelandet betonades också att ett politiskt beslut om att fortsätta programmet måste fattas vid Europeiska rådet i Nice i december 2000.

12. Som Europeiska unionens råd begärde i sin resolution av den 5 april 2001 gjorde kommissionen flera studier inför en affärsplan för Galileo. I studierna rekommenderades en koncessionsmodell i form av ett offentlig-privat partnerskap⁹. Rådet bekräftade valet av en koncession för finansieringen av installations- och driftfaserna av Galileoprogrammet och enades i mars 2002 om att "sträva efter att säkerställa en kostnadsfördelning med högst 1/3 för gemenskapsbudgeten och 2/3 för den privata sektorn" för installationsfasen.

Utveckling och validering under det gemensamma företaget Galileo (2003–2006)

Syfte

13. Från teknisk synpunkt innebar utvecklings- och valideringsfasen *teknisk utveckling* av delar av systemet – en inledande grundläggande satellitkonstellation bestående av två experimentsatelliter och fyra satelliter för drift, med tillhörande marksegment och provanvändarsegment, vilket möjliggjorde validering genom tester i omloppsbana och markbaserade tester

⁹ En typ av offentlig-privat partnerskap för utformning, byggnation, finansiering och drift där den privata parten får tillbaka kostnader från användaravgifter eller tillgänglighetsbetalningar.

(även kallat IOV, *In-Orbit Validation*). ESA hade ansvaret för att genomföra denna tekniska utvecklingsverksamhet genom sitt GalileoSat-program.

14. Parallellt med den tekniska utvecklingen fokuserade kommissionen under utvecklings- och valideringsfasen på andra verksamheter som syftade till att överbrygga klyftan mellan systemet och dess kommande användare för att förbereda programmets senare faser genom att utveckla affärsmöjligheter och skaffa finansiering. Att tidigt utveckla användarsegment sågs som nyckeln till senare utnyttjande av Galileosystemet om det skulle genereras direkta intäkter. Därför siktade kommissionen på deltagande från den privata sektorn genom ett offentlig-privat partnerskap. Vidare ville man dels finansiera FoTU-verksamhet genom sjätte ramprogrammet för forskning¹⁰ för att stödja både den tekniska utvecklingen och affärsutvecklingen, dels utnyttja Egnos som ett föregångsprogram för att förbereda marknaden för Galileo. Egnos kommer att leverera regionala tjänster som liknar tre av de fem kommande Galileotjänsterna – den öppna tjänsten, tjänsten för skydd av människoliv och sök- och räddningstjänsten (se ruta 1).

Det gemensamma företaget Galileo – förvaltningsverktyg för utvecklings- och valideringsfasen

15. Utvecklings- och valideringsfasen skulle förvaltas av det gemensamma företaget Galileo, en struktur för detta ändamål som inrättats av kommissionen och ESA efter godkännande av Europeiska unionens råd och styrelsen för ESA. Beslutet från Europeiska unionens råd att fullfölja utveckling och validering fattades inte förrän i mars 2002¹¹, 15 månader senare än planerat. Förseningen orsakades av utdragna förhandlingar mellan EU:s medlemsstater

¹⁰ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1513/2002/EG av den 27 juni 2002 om sjätte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration med syfte att främja inrättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet samt innovation (2002–2006) (EGT L 232, 29.8.2002, s. 1).

¹¹ Några verksamheter godkändes preliminärt i april 2001.

om användningen av systemet för militära ändamål och den privata sektorns finansiering av och deltagande i programmet. Det officiella klartecknet från ESA:s styrelse att gå vidare med utveckling och validering försenades ytterligare till maj 2003. Detta berodde på utdragna diskussioner mellan ESA:s medlemsstater om deras industriella medverkan i programmet. Det gemensamma företaget Galileo inrättades genom en EG-förordning i maj 2002^{12 13}, akten om inrättandet undertecknades i juni 2003 och företaget blev operativt i september 2003.

16. Den viktigaste orsaken till att det gemensamma företaget Galileo bildades var behovet av en samordningsplattform mellan ESA och kommissionen. Det fanns många andra orsaker¹⁴, såsom nödvändigheten av att driva programmet genom en enda enhet och kapaciteten att attrahera privat finansiering för utveckling och validering. Men trots att man från privat sektor genom att underteckna ett samförståndsavtal förklarade sig vara villig att bidra med upp till 200 miljoner euro till utvecklings- och valideringsfasen¹⁵, förverkligades aldrig denna avsikt.

17. Enligt sina stadgar skulle det gemensamma företaget Galileo

- a) övervaka Galileos samtliga programaktiviteter som var planerade till utvecklings- och valideringsfasen,

¹² Rådets förordning (EG) nr 876/2002 av den 21 maj 2002 om bildande av det gemensamma företaget Galileo (EGT L 138, 28.5.2002, s. 1).

¹³ Artikel 171 i fördraget: "Unionen kan bilda gemensamma företag eller andra organisationer som krävs för att effektivt genomföra unionens program för forskning, teknisk utveckling och demonstration."

¹⁴ Förordning (EG) nr 876/2002, Europeiska rådets slutsatser från mars 2001 och KOM(2001) 336 av den 20 juni 2001 - Förslag till rådets förordning om bildande av det gemensamma företaget Galileo.

¹⁵ Trettonde skälet i förordning (EG) nr 876/2002.

- b) göra eventuella nödvändiga justeringar till följd av händelser som inträffade under utvecklings- och valideringsfasen,
- c) förbereda installations- och driftsfaserna.

18. Det gemensamma företaget Galileos viktigaste uppgifter var enligt stadgarna att

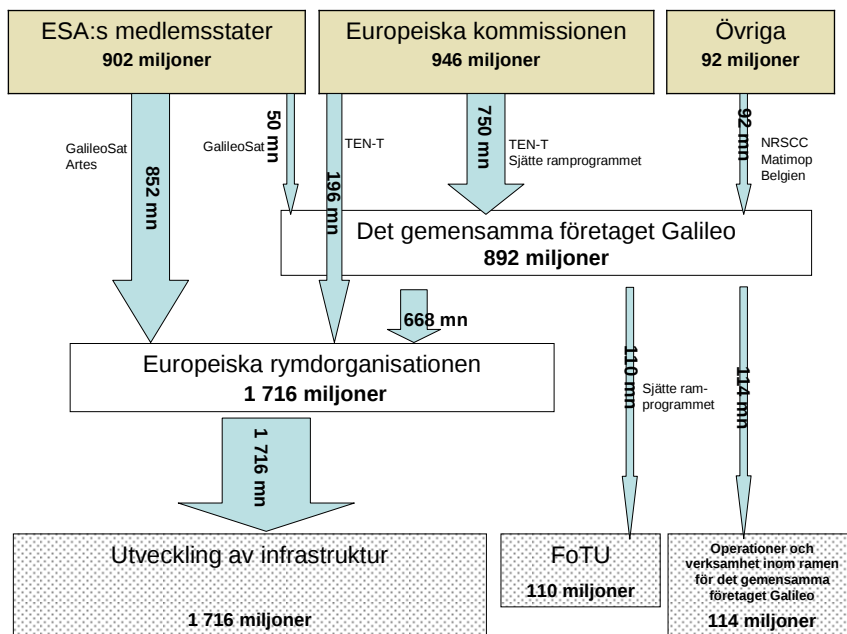
- a) förvalta ett anbudsförfarande som ledde till att ett koncessionsavtal ingicks,
- b) övervaka ESA:s tekniska utvecklingsverksamhet,
- c) initiera och förvalta forskningsverksamhet,
- d) integrera Egnos i Galileo.

19. Inledningsvis bestod det gemensamma företaget Galileo endast av sina två ursprungliga medlemmar – ESA och kommissionen. Kinas nationella centrum för fjärranalys (NRSCC) anslöt sig till det gemensamma företaget Galileo i oktober 2004 och följdes i september 2005 av det israeliska företaget Matimop (se även **bilaga III**). Det gemensamma företaget Galileos styrningsstruktur framgår av **figur 2**.

Finansiering

20. Under utvecklings- och valideringsfasen kanaliserades EU-medel (från transeuropeiska transportnät¹⁶ och sjätte ramprogrammet) genom det gemensamma företaget Galileo medan ESA medfinansierade Galileo genom sina program GalileoSat och Artes (**figur 1**). Från 1999 till 2007 uppgick anslagen till Galileo till 1,94 miljarder euro.

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 2236/95 av den 18 september 1995 om allmänna regler för gemenskapens finansiella stöd på området för transeuropeiska nät (EGT L 228, 23.9.1995, s. 1), Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av

Figur 1 – Galileos utvecklings- och valideringsfas – Finansieringsflöde (1999-2007)¹

¹ De kinesiska och israeliska bidragen bestod dels av ett bidrag till det gemensamma företaget Galileos grundkapital (5 miljoner respektive 4 miljoner euro), dels av ett bidrag för att finansiera deras egna nationella industriers verksamhet (genom kontrakt med ESA). Det senare mobiliserades inte i sin helhet.

Källa: Beräkning gjord av Europeiska revisionsrätten.

Utveckling

21. I oktober 2004 överlämnade kommissionen ett meddelande om hur programmet utvecklades till parlamentet och rådet¹⁷. Meddelandet beredde vägen för ett möte i december 2004 där rådet (transport) beslutade att gå vidare till programmets installationsfas. Kommissionen lade inte fram någon

det transeuropeiska transportnätet (EGT L 228, 9.9.1996, s. 1), såsom ändrad genom beslut nr 1346/2001/EG (EGT L 185, 6.7.2001, s. 1).

¹⁷ KOM(2004) 636 slutlig, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Det europeiska projektet för satellitnavigation går in i uppbyggnads- och driftsfaserna.

uppdaterad tidtabell. Vid denna tidpunkt var den tekniska utvecklingen försenad med omkring tre år.

22. I meddelandet angavs att det gemensamma företaget Galileo hade "slutfört förfarandet för urvalet av koncessionsinnehavaren". Koncessionens urvalsfas hade emellertid just förlängts till och med januari 2005. Vidare valde det gemensamma företaget Galileo i februari 2005 inte ut den kandidat man föredrog av de två konsortier som kandiderade¹⁸. Istället föreslog anbudsgivarna att de skulle gå ihop och bilda ett sammanslaget konsortium, vilket det gemensamma företaget Galileo godkände i juni 2005, och de lade fram ett gemensamt anbud.

23. Mellan juli och december 2005 var både koncessionsförhandlingarna och den tekniska utvecklingsverksamheten blockerade på grund av interventioner från några medlemsstater. Medlemsstaternas meningsskiljaktigheter gällde i första hand sammansättningen av det sammanslagna konsortium som skulle lägga bud på koncessionsavtalet och lokaliseringen av systemets verksamhetscentrum, infrastruktur på marken och högkvarter. Efter medling¹⁹ nåddes en överenskommelse i december 2005 och förhandlingarna med det sammanslagna konsortiet inleddes i januari 2006.

24. Den 28 december 2005 skedde uppskjutningen av den första experimentsatelliten, kallad GIOVE-A, vilket innebar att tillgången till de frekvenser som Internationella teleunionen avsatt för Galileo garanterades.

25. I juni 2006²⁰ presenterade kommissionen en uppdaterad tidtabell för Galileo²¹. Utvecklings- och valideringsfasen skulle nu pågå till början av 2009,

¹⁸ Konsortierna Eurely och iNavsat. Ett annat förhandsutvalt konsortium som leddes av Eutelsat drog sig ur urvalsfasen sommaren 2004.

¹⁹ I oktober 2005 utsåg Europeiska kommissionens vice ordförande en tidigare kommissionär till medlare – pressmeddelande IP/05/1345.

²⁰ KOM(2006) 272 av den 7 juni 2006 - Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Galileoprogrammet – en lägesbeskrivning.

och installation skulle ske under 2009 och 2010 (en förskjutning med tre år i förhållande till den ursprungliga tidtabellen). I detta meddelande utökades också budgeten för utvecklings- och valideringsfasen till 1,5 miljarder euro (400 miljoner euro mer än i den ursprungliga budgeten). Om koncessionsförhandlingarna sa kommissionen: "En koncessionslösning har sedan framstått som mest lämpad med hänsyn till programmets särskilda egenskaper. [...] Före utgången av år 2006 kommer prognoser att fastställas för kostnader och intäkter och för bidraget från den offentliga sektorn. Dessutom kommer finansieringsplanen att fastställas och de viktigaste avtalsbestämmelserna att utformas."

26. I november 2006 paraferade förhandlarna från det gemensamma företaget Galileo och det sammanslagna konsortiet de viktigaste avtalsvillkoren för det offentlig-privata partnerskapet Galileo v.1, vilket var det första utkastet till ett icke bindande uttalande. Detta dokument var det som närmast liknade ett koncessionsavtal för det gemensamma företaget Galileo.

Utveckling och validering efter det gemensamma företaget Galileo (sedan 2006)

27. I slutet av 2006 ansåg det gemensamma företaget Galileo att det framgångsrikt hade avslutat sina viktigaste uppgifter²². Det gemensamma företaget Galileo avvecklades i december 2006²³ och dess verksamhet fördes

²¹ Första gången kommissionen presenterade denna tidtabell var i "note to editors" i pressmeddelandet IP/05/1345 av den 25 oktober 2005.

²² Pressmeddelande från det gemensamma företaget Galileo, den 30 november 2006 – Nästa steg i Galileoprogrammet; det gemensamma företaget Galileo överlämnar förvaltningen till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet.

²³ Rådets förordning (EG) nr 1942/2006 av den 12 december 2006 om ändring av förordning (EG) nr 1321/2004 om inrättandet av strukturer för förvaltningen av de europeiska programmen för satellitbaserad radionavigering (EUT L 367, 22.12.2006, s. 18), rådets förordning (EG) nr 1943/2006 av den 12 december

över till den tillsynsmyndighet för det europeiska GNSS-systemet som hade bildats i juli 2004 för att tillvarata det allmännas intressen i samband med de europeiska GNSS-programmen och fungera som tillsynsmyndighet för programmen under Galileos installations- och driftsfaser²⁴. Denna överföring av verksamheten innebar att tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet fick en ny roll som inte hade förutsetts då myndigheten inrättades.

28. Koncessionsförhandlingarna med det sammanslagna konsortiet strandade i början av 2007. I ett meddelande från maj 2007²⁵ erkände kommissionen att Egnos och Galileo hade försenats avsevärt (totalt fem år i förhållande till den ursprungliga tidtabellen) och att kostnaderna hade blivit mycket högre än beräknat. Europeiska unionens råd beslutade 2007²⁶ att ge programmet en ny inriktning: systemet skulle nu vara installerat 2013 och helt finansieras genom gemenskapsbudgeten (se **tabell 2**), och ESA skulle ha rollen som delegerad upphandlare. På denna grund antog Europaparlamentet och rådet en förordning om det fortsatta genomförandet av GNSS-programmen²⁷. Den 1 juli 2008 offentliggjorde kommissionen en inbjudan till intresseanmälan som gällde inköp av infrastruktur till Galileosystemet och omfattade sex rubriker (systemsupport, ett segment för marktjänster, ett segment för markkontroll, ett

2006 om ändring av förordning (EG) nr 876/2002 om bildande av det gemensamma företaget Galileo (EUT L 367, 22.12.2006, s. 21).

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 1321/2004 av den 12 juli 2004 om inrättandet av strukturer för förvaltningen av de europeiska programmen för satellitbaserad radionavigering (EUT L 246, 20.7.2004, s. 1).

²⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet - Galileo vid skiljevägen: genomförandet av de europeiska programmen för globala system för satellitnavigering (GNSS) - (*Galileo at a cross-road: the implementation of the European GNSS programmes*), SEK(2007) 624 av den 16 maj 2007.

²⁶ Rådets resolutioner och slutsatser av den 6–8 juni, 1–2 oktober och 29–30 november 2007.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 683/2008 av den 9 juli 2008 om det fortsatta genomförandet av de europeiska satellitnavigeringsprogrammen (Egnos och Galileo) (EUT L 196, 24.7.2008, s. 1).

rymdsegment (satelliter) samt tjänster vid uppskjutning och drift). Efter det att lämpliga kandidater hade valts ut i en första urvalsomgång lämnades preliminära förslag in i slutet av 2008. Den konkurrenspräglade dialogen förväntas slutföras under 2009.

Tabell 2 – Kostnadsberäkningar för Galileo

	Ursprunglig kostnadsberäkning i miljoner euro (KOM(2000) 750)	Uppdaterad kostnadsberäkning i miljoner euro (KOM(2007) 261 och ESA-dokument)
Utformningsfasen	80	80
Utvecklings- och valideringsfasen	1 100	2 100
Installation	2 150	3 400
Totalt	3 330 <i>(varav 1 800 betalas av den offentliga sektorn)¹</i>	5 580 <i>(allt betalas av den offentliga sektorn)²</i>

¹ De årliga driftskostnaderna, inklusive utbyte av konstellationen, beräknades till 220 miljoner euro.

² Tillgänglighetsbetalningar (fast del) för driftskostnader, underhåll och betalning av räntor på skuld för kompletterande delar fram till 2030 beräknas till 5 300 miljoner euro.

29. I sitt meddelande från maj 2007 gjorde kommissionen en mycket detaljerad analys av de misslyckade koncessionsförhandlingarna. Syftet med dokumentet var att bereda väg för programmets nya inriktning. Sett ur det perspektivet ger det en icke-heltäckande bild av några av orsakerna till misslyckandet. I meddelandet behandlas det faktum att kommissionen i sina antaganden om tidsplanering, budget och överföring av marknadsrisk och konstruktionsrisk "verkar [...] ha varit alltför optimistisk". Här behandlas också frågor om styrning i offentlig och privat sektor samt det faktum att medlemsstaters nationella intressen hade gått före programmets långsiktiga strategiska mål. Dock behandlas inte aspekter som förberedelserna inför det offentliga-privata

partnerskapet (inklusive tidsaspekten och frågan om sakkunskap) och rapporteringen - aspekter som vidareutvecklas i denna rapport.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

30. Revisionsrätten utförde en revision av förvaltningen av Galileos utvecklings- och valideringsfas genom att granska

- a) vilka faktorer som gjorde att koncessionsprocessen misslyckades,
- b) vilka faktorer som ledde till att den tekniska utvecklingen försenades och kostnaderna överskreds,
- c) i vilken utsträckning anslag till forskning och utvecklingsverksamhet har varit till nytta för Galileoprogrammet,
- d) hur väl det gemensamma företaget Galileo hade integrerat Egnos i Galileo,
- e) om Galileoprogrammet styrdes på ett lämpligt sätt.

31. Revisionen gällde den period då det gemensamma företaget Galileo förvaltade utvecklings- och valideringsfasen (september 2003 – december 2006) och var särskilt inriktad på företagets mandat, företagets bildande och företagets förvaltning av sina uppgifter. Granskningsarbetet utfördes under 2007 och 2008. Revisionsrätten följde programmets utveckling, liksom dess omorientering, fram till slutet av 2008.

32. Revisionsrätten samlade in revisionsbevis genom att gå genom handlingar och intervjua personal vid det gemensamma företaget Galileo, kommissionen och ESA, och genom intervjuer med parter som berörs av Galileo såsom företrädare för medlemsstaterna, tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet, stödmottagare i forskningsprojekt, företrädare för europeisk rymdindustri, företag som hade lagt anbud på koncessionen och konsulter som hade anlåtats av det gemensamma företaget Galileo.

33. För att bedöma kvaliteten på det gemensamma företaget Galileos förvaltning av forskning och utvecklingsverksamhet gjorde revisionsrätten en enkät som omfattade 482 stödmottagare i ett eller flera av de forskningsprojekt som finansierades inom ramen för det prioriterade temaområdet "Flyg- och rymdteknik" inom sjätte ramprogrammet.

IAKTTAGELSER

34. Granskningsresultaten nedan omfattar det gemensamma företaget Galileos olika uppgifter under utvecklings- och valideringsfasen (punkterna 35–65) samt även frågor som rör offentlig styrning (punkterna 66–74). För varje avsnitt beskrivs i detalj det gemensamma företaget Galileos mål, och dessa används som riktmärke för företagets resultat. Därefter gör revisionsrätten en bedömning av orsakerna till att det gemensamma företaget Galileo inte uppnådde merparten av sina mål. När det är relevant har erfarenheter från existerande program, projekt eller organisationer använts som riktmärke. I andra fall användes allmänt accepterade principer för projektförvaltning. När det gäller framförallt punkterna 35–42 har revisionsrätten också använt en uppsättning revisionskriterier som hämtats från god praxis vid inrättandet av offentlig-privata partnerskap²⁸ (se **bilaga IV** för en detaljerad översikt över denna analys).

Koncessionsförhandlingarna misslyckades

Mål

35. Det gemensamma företaget Galileos viktigaste uppgift var att förhandla fram ett offentlig-privat partnerskap i vilket den privata sektorn skulle investera, i partnerskap med Europeiska kommissionen, för att skapa och använda

²⁸ Intosais riktlinjer om god praxis vid revision av offentlig/privat finansiering och koncessioner (reviderad) (*INTOSAI Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised)*) – november 2007.

Galileos infrastruktur. Ursprungligen var det tänkt att en koncessionsinnehavare (de berörda privata företagen) skulle utses före utgången av 2004, att det gemensamma företaget Galileo skulle avsluta förhandlingarna under 2005 och att tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet skulle tilldela ett koncessionsavtal före utgången av 2005.

Resultat

36. Som planerat genomförde det gemensamma företaget Galileo koncessionsprocessen stegvis (förhandsurval, urval, förhandling). Det utfärdade en första uppsättning upphandlingsdokument i april 2004 och organiserade därefter en konkurrenspräglad dialog samt lade fram ett förslag till koncessionsavtal och urvalskriterier för anbudsgivarna.

37. Det gemensamma företaget Galileo kunde inte välja vilken anbudsgivare det föredrog, varken i oktober 2004, eller sedan urvalsfasen hade förlängts, i februari 2005. Förhandlingarna inleddes inte förrän i januari 2006 när anbudsgivarna hade gått samman i ett konsortium.

38. Tidsfristen för tilldelning av koncessionsavtalet förlängdes två gånger, från december 2005 till december 2006, och därefter till december 2007. I början av 2007 beslutade kommissionen och tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet att avbryta förhandlingarna.

Orsaker till misslyckandet

39. Det offentlig-privata partnerskapet var inte tillräckligt förberett och genomtänkt. Följden blev att det gemensamma företaget Galileo måste förhandla fram ett offentlig-privat partnerskap som var orealistiskt.

Förberedelser

40. Det finns stor erfarenhet av offentlig-privata partnerskapsprojekt i medlemsstaterna och tredjeländer. Erfarenheten pekar på att i god praxis ingår följande delar:

- a) Ordentliga förberedelser: Den offentliga sektorn ska tydligt definiera projektkraven, bedöma den privata sektorns kapacitet, utvärdera potentiella fördelar, undersöka alternativa sätt att uppfylla sina behov, undersöka vad som är en lämplig riskfördelning, överväga vad som är en rimlig kostnad och trolig valuta för pengarna, och skissa på affärsnyttan. Valet av en särskild typ av offentlig-privat partnerskap ska föregås av en lämplig riskbedömning.
- b) Tillräckligt med tid: Erfarenheter från andra organisationer²⁹ tyder på att det tar över ett år att definiera en stabil metod för ett offentlig-privat partnerskap och den offentliga sektorns position, också för offentlig-privata partnerskapsprojekt som är mindre komplexa än Galileo.
- c) Lämpliga förvaltningsresurser: Förvaltningen av ett offentlig-privat partnerskapsprojekt kräver ett engagerat team med lämpliga kunskaper som har satts samman i god tid.
- d) Bibehålla en effektiv konkurrens.
- e) Regelbunden översyn av ett pågående offentlig-privat partnerskapsprojekt för att se till att det fortsätter att ge valuta för pengarna.

²⁹ Praxis från offentlig-privata partnerskap/privata finansieringsinitiativ i Förenade kungariket.

41. Flera av dessa exempel på god praxis följdes inte av kommissionen under förberedelsefasen inför det offentlig-privata partnerskapet Galileo³⁰.

- a) Ordentliga förberedelser: Trots att kommissionen lät göra flera studier tittade man inte på traditionell offentlig upphandling och det utarbetades aldrig någon måttstock för offentlig upphandling (public sector comparator)³¹. Dessutom undersökte inte kommissionen på förhand hur risken på ett realistiskt sätt skulle kunna fördelas mellan den privata och den offentliga sektorn, i vilket skede av projektet eller för vilken del av Galileos verksamheter ett offentlig-privat partnerskap skulle ha störst chans att lyckas, eller de relativa fördelarna med olika modeller för offentlig-privata partnerskap³². Kommissionen föreslog, och rådet antog, ett offentlig-privat partnerskap för Galileos installations- och driftsfaser för att nå ett politiskt samförstånd. Efter att i flera studier ha undersökt förutsättningarna för investeringar från offentlig och privat sektor valde kommissionen en koncession för det offentlig-privata partnerskapet (se punkt 12). I kommissionens dokumentation definierades vad som kännetecknar en koncession, men argumenten baserades på allmänna påståenden och inte på särskilda resonemang för Galileo, och en ambitiös tidtabell föreslogs för upphandlingen. Trots att många av de risker och svårigheter som måste övervinnas identifierades under förberedelsearbetet³³ gjorde kommissionen ingen tydlig bedömning av hur dessa skulle kunna påverka

³⁰ En detaljerad översikt över de kriterier som användes för granskningen av den offentliga sektorns förvaltning av koncessionsprocessen för Galileo, tillsammans med en sammanfattning av bedömningen för varje kriterium, ges i **bilaga IV**.

³¹ En *public sector comparator* är en beräkning av vad projektet skulle kosta om traditionella upphandlingsmetoder användes. Den är en hjälp för att fastställa om privat finansiering ger mer valuta för pengarna än traditionell upphandling.

³² Endast modellen med gemensamt företag och koncessionsmodellen undersöktes.

³³ Flera begränsningar för ett offentlig-privat partnerskap lyftes fram, såsom osäkerhet beträffande intäkter (marknadsrisk), tekniska risker, samband och beroende mellan utvecklings- och installationsfaserna (konstruktionsrisk) och den industriella koncentrationen inom rymdtillverkningsindustrin.

överenskommelsens genomförbarhet eller hur den offentliga sektorn skulle kunna bemöta dem på ett effektivt sätt.

- b) Tillräckligt med tid: På grund av den ambitiösa tidtabellen, enligt vilken kommissionen skulle rapportera till rådet (transport) i december 2004, gav inte kommissionen det gemensamma företaget Galileo tillräckligt med tid³⁴ för att utforma en metod för koncessionen. Flera anbudsgivare var också bekymrade över att den tid de disponerade inte räckte för att utarbeta en trovärdig affärsplan under den konkurrenspräglade dialogen. Konsekvensen blev att det i det gemensamma företaget Galileos ursprungliga upphandlingsdokumentation inte angavs några särskilda mål. I synnerhet togs inte de flesta svårigheter som följde av koncessionsmodellen upp. Resultatet blev att anbudet från industrin inte hade fasta priser eller tydliga åtaganden, och att de angav så många villkor och förbehåll att de inte var tillräckliga som underlag för jämförelser och utvärderingar. Av samma orsak hade det gemensamma företaget Galileo inga stabila utvärderingskriterier för en jämförande utvärdering av inlämnade anbud. Det första tydliga uttalandet om den offentliga sektorns inställning i ett antal centrala frågor när det gäller Galileo var de viktiga avtalsvillkor som överenskoms med anbudsgivarna i slutet av 2006.
- c) Lämpliga förvaltningsresurser: Det gemensamma företaget Galileo var en ny organisation, med en ovanlig juridisk form, ett nysammansatt team, en ny chef och ingen tidigare erfarenhet av koncessionsförhandlingar. Externa rådgivare kallades inte in förrän i september 2004 (det vill säga efter det att upphandlingsdokumentationen hade offentliggjorts och den konkurrenspräglade dialogen inletts).

³⁴ Det gemensamma företaget Galileo utfärdade en första omgång upphandlingsdokumentation mindre än åtta månader efter det att det blivit operativt.

- d) Bibehålla konkurrensen: Från och med hösten 2004 fanns det två konkurrerande industrikonsortier. De föreslog i maj 2005 att de skulle gå samman för att lägga fram ett enda anbud. Det gemensamma företaget Galileo gick med på samgåendet på vissa villkor³⁵ och i förhoppning om att få mer valuta för pengarna. Eftersom det saknades en måttstock för offentlig upphandling gick alla konkurrenselement i förfarandet förlorade.
- e) Regelbunden översyn: Den offentliga sektorn bör regelbundet se över ett pågående offentlig-privat partnerskapsprojekt för att se till att det fortsätter att ge valuta för pengarna. Fastän det i det gemensamma företaget Galileos utvärderingsrapporter om koncessionen identifierades många risker och problem³⁶, var rapporteringen om programmets fortskridande omotiverat positiv. I sina regelbundna offentliga uttalanden ifrågasatte företaget aldrig koncessionens genomförbarhet utan sköt varje år upp tidsfristen för tilldelning av kontraktet med ytterligare 12 månader. Konsekvensen blev att de medlemsstater som var beroende av det gemensamma företaget Galileo inte hade tillräcklig information som grund för att begära korrigerande åtgärder (se även punkt 74 f).

Den modell som valdes för det offentlig-privata partnerskapet

42. Valet av ett offentlig-privat partnerskap i form av en koncession föreslogs av kommissionen och beslutades av rådet i politiskt samförstånd med medlemsstaterna. Denna offentlig-privata partnerskapskoncession, baserad på högst en tredjedel offentliga och lägst två tredjedelar privata bidrag som det

³⁵ Efterlevnad av EU-lagstiftningen om offentliga marknader och konkurrens, en strikt tidsram, väsentligt bättre anbud i förhållande till tidigare enskilda anbud och ett åtagande från det sammanslagna konsortiet om en gemensam och adekvat juridisk struktur.

³⁶ Utvärderingsrapporter från oktober 2004, februari 2005 och juni 2005.

gemensamma företaget Galileo skulle förhandla om, avvek väsentligt och i flera avseenden från alla då existerande offentlig-privata partnerskap³⁷.

- a) Galileo har en hög teknisk risk. Det innefattar en konstellation av 30 satelliter i omloppsbana på medelavstånd från jorden med nya komponenter (såsom en ny typ av atomklocka) som ännu inte testats i rymden.
- b) Det är svårt att förutspå vilka intäkter som kommer att genereras eftersom tillgången till öppna GPS-signaler är gratis. Det har ännu inte fastställts någon exploateringsmodell.
- c) Galileokoncessionen skulle starta efter och inte innan den offentliga sektorn hade utformat systemen och delvis utvecklat infrastrukturen. Även om det offentlig-privata partnerskapet för Galileo låg nära den typ av koncession som används för utformning, byggnation, finansiering och drift, avvek det väsentligt genom att den privata koncessionsinnehavaren förväntades åta sig att bygga, finansiera och driva ett nytt system som hade utformats och överlämnats av den offentliga sektorn (se ruta 2).

Ruta 2 – De största riskerna med koncessionen

De tre viktigaste faktorerna som hindrade koncessionsförhandlingarna var överföringen från den offentliga till den privata sektorn av marknadsrisken, konstruktionsrisken och skadeståndsansvaret.

För att marknadsrisken skulle kunna överföras krävdes tilltro till att det skulle gå att få marknadsintäkter i enlighet med ett överenskommet grundscenario för

³⁷ Traditionella offentlig-privata partnerskap för infrastrukturprojekt gäller till exempel tunnlar och vägar. Det offentlig-privata partnerskap som är mest like Galileo, Paradigm/Skynet (telekommunikationssystem för Förenade kungarikets försvar), skiljer sig ändå från Galileo på många olika sätt: den tekniska risken är lägre, Förenade kungarikets försvarsdepartement är en säker bas för intäkter, det finns redogörelser för tidigare operationer och projektet styrs av en enda sponsor med erfarenhet av offentlig-privata partnerskap (Förenade kungarikets försvarsdepartement).

marknadsutveckling. Osäkerhet på marknaden och det faktum att de möjliga intäkterna låg långt fram i tiden och att den offentliga sektorn förmodligen skulle spela en stor roll i marknadsutvecklingen gjorde det svårt att överföra denna risk till den privata sektorn.

För att konstruktionsrisken skulle kunna överföras krävdes säkerhet om att konstruktionen (som utarbetats av ESA under utvecklings- och valideringsfasen) inte hade några inbyggda problem som skulle kunna leda till ett felaktigt eller dåligt fungerande system (för vilket koncessionsinnehavaren skulle ha ansvaret under driften). Det var svårt att överföra denna risk, inte enbart därför att Galileos konstruktion och de resultat som koncessionsinnehavaren förväntade sig under driftsfasen var tekniskt komplexa, utan också för att uppgifterna var uppdelade mellan å ena sidan konstruktion och utveckling (ESA) och å andra sidan installation, drift och underhåll (koncessionsinnehavaren).

Skadeståndsansvaret gäller skyldigheter, som inte omfattas av kontrakt, gentemot potentiella offer för brister i Galileo och där det saknas specifika rättsliga modeller eller försäkringsmodeller.

Den tekniska utvecklingsverksamheten försenades och budgeten överskreds

Mål

43. Den andra av det gemensamma företaget Galileos fyra huvuduppgifter var att övervaka ESA:s tekniska utvecklingsverksamhet för att se till att tillräckligt många satelliter och marksegmentanläggningar konstruerades och togs i drift för att visa på systemets kapacitet och tillförlitlighet, allt inom planerad tidsram och budget (se punkt 13).

Resultat

44. I december 2006 var endast en experimentsatellit (GIOVE-A) i drift och hade säkrat Galileos frekvensansökningar hos Internationella teleunionen. Den andra experimentsatelliten (GIOVE-B) sköts upp i april 2008, 30 månader senare än vad som ursprungligen hade planerats. Enligt den nuvarande tidsplanen³⁸ ska utvecklings- och valideringsfasen avslutas under 2010 – fem år för sent. Enligt de kostnadsberäkningar som ESA gjorde i juli 2008³⁹ kommer utveckling och validering att kosta 1 miljard euro mer än den ursprungliga budgeten på 1,1 miljarder euro (se **tabell 3**).

Tabell 3 – Jämförelse mellan budgetberäkningarna 2001 och 2008 för utvecklings- och valideringsfasen (miljoner euro – 2001 års priser)

Verksamhet	Ursprunglig budgetberäkning	Budgetberäkning i juli 2008
Provbädd för Galileosystemet (GSTB-V2)	85	173
Bärraketer	90	224
Validering i omloppsbana	747	1 253
Kostnader ESA	110	303
Övrigt	68	151
Totalt	1 100	2 104

Källa: ESA.

Orsaker till förseningar och överskridna kostnader

45. Det gemensamma företaget Galileos uppgift att övervaka den tekniska utvecklingsverksamheten hindrades i stor utsträckning av styrningsfrågor, en ofullständig budget, förseningar och att utvecklings- och valideringsfasen var industriellt organiserad.

46. Det gemensamma företaget Galileo tilldelades uppgiften att övervaka den tekniska utvecklingen, men denna uppgift definierades inte närmare. I praktiken

³⁸ Förordning (EG) nr 683/2008.

³⁹ Beräkningarna har tidigare uppdaterats i februari 2005 och maj 2007.

arbetade ESA utan övervakning från det gemensamma företaget Galileo och enligt sina egna regler och förfaranden. Det gemensamma företaget Galileos roll som övervakare av ESA överensstämde inte med dess styrningsstruktur. Detta behandlas vidare som en styrningsfråga i punkterna 66–74.

47. *Galileos budget* för utveckling och validering, såsom den las fram för rådet⁴⁰, var *ofullständig*. Den innehöll ingen särskild avsättning eller reserv för oförutsedda utgifter⁴¹. Med budgeterade kostnader på totalt 1,1 miljard euro var den lägre än de kostnadsberäkningar som gjordes efter utformningsfasen. Vidare togs ingen hänsyn till kommissionens bidrag till det gemensamma företaget Galileo på 50 miljoner euro, och säkerhetskraven (120 miljoner euro) hade inte räknats in⁴². De övergripande resursbehoven och projektkostnaderna bör fastställas på planeringsstadiet, inklusive avsättningar och reserv för oförutsedda utgifter när så behövs. Erfarenheter från andra organisationer pekar på att rymdprogram oftast behöver en budget för oförutsedda utgifter på mellan 10 % och 40 %, beroende på programmens komplexitet, graden av innovation och antalet okända faktorer.

48. Utvecklings- och valideringsfasen startade inte förrän i maj 2003, *29 månader senare än planerat* (se punkt 15). Enligt ESA:s beräkningar, som

⁴⁰ KOM(2000) 750 av den 22 november 2000.

⁴¹ ESA:s bidrag till utvecklings- och valideringsfasen (som står för hälften av den totala budgeten) ökas i praktiken med 20 % för oförutsedda utgifter: om de ackumulerade kostnaderna överskrider med mindre än 20 % av programmets finansieringsram får ingen deltagande medlemsstat dra sig ur programmet.

⁴² Säkerhetskraven togs med för sent i programmet: Galileos säkerhetsstyrelse lade 2004 fram ytterligare krav till ett värde av cirka 120 miljoner euro i extra kostnader. De 1 000 ändringsansökningar detta ledde till fick långtgående konsekvenser för den grundläggande tekniken och alltså också för den pågående utvecklingsverksamheten.

bekräftas av det gemensamma företaget Galileo, beror cirka 142 miljoner i extra kostnader på denna försening⁴³.

49. Att utvecklings- och valideringsfasen var *industriellt organiserad*, och kännetecknades av en specifik uppbyggnad baserad på en särskilt utsedd huvudentreprenör, *ledde till förseningar och kostnadsöverskridanden*. En konkurrensutsatt miljö förväntas var fördelaktig när det gäller att uppnå resultat inom utsatt tid och inom budget. Europeiska ledande rymdföretag bildade år 2000 ett gemensamt företag⁴⁴ som skulle fungera som industriell huvudleverantör och utveckla och leverera Galileos infrastruktur. I ett oligopol som den europeiska rymdindustrin innebar skapandet av ett gemensamt företag att konkurrensen minskade ytterligare. ESA hade inget annat val än att ge flera kontrakt till detta gemensamma företag mellan juli 2001 och december 2004. Många av kontrakten drabbades av stora förseningar och kostnadsöverskridanden. Enligt ESA:s rapporter kunde dessa problem tillskrivas en problematisk förvaltning, oklara rapporterings- och beslutsgångar och det faktum att valet av underleverantörer styrdes av begränsningar avseende fördelning som industrin själv ålagt sig snarare än av en strävan efter effektivitet i kostnads- och tidsplaneringshänseende. Som en följd av allvariga problem med genomförandet av huvudkontraktet under utvecklings- och valideringsfasen beslutade ESA i december 2007 att göra stora ändringar av valideringen i omloppsbana när det gällde *den industriella organisationen och kontraktsramen*. ESA tog över den övergripande huvudentreprenörens uppgifter och ansvar. Denna omorganisation kommer att ge upphov till

⁴³ I detta belopp ingår följande: a) 41 miljoner euro för utveckling av en andra försökssatellit för att minska risken i anslutning till säkring av frekvensansökningar före juni 2006 eftersom risken var för stor med bara en satellit, b) 15 miljoner euro för ytterligare utveckling när det gäller nyttolast, c) 40 miljoner euro i extrakostnader för ESA för stora ändringar i tidsplanen och d) 46 miljoner euro i extra personalkostnader för industrin på grund av ändrade ekonomiska villkor.

⁴⁴ Högkvarterets lokalisering och funktion, företagets ledningsstruktur och tilldelningen av arbetspaket till olika underleverantörer bestämdes genom en överenskommelse mellan de olika regeringarna.

tilläggskostnader⁴⁵ under utvecklings- och valideringsfasen. Enligt ESA kommer här att ingå 350 miljoner euro för den ändrade industriella ramen och 194 miljoner euro för ESA:s kostnader⁴⁶.

50. Att *koncessionsförhandlingarna strandade* under andra halvåret 2005 (se punkt 23) påverkade också den tekniska utvecklingen: programmet försenades med fyra och en halv månad, och extrakostnader på 103 miljoner euro kan hänföras till denna försening och till genomförandet av överenskommelsen av den 5 december 2005⁴⁷.

FoTU-verksamhetens användbarhet var begränsad

Mål

51. Det gemensamma företaget Galileos tredje uppgift⁴⁸ var att sätta igång och förvalta den forskningsverksamhet som behövdes för genomförandet av de centrala uppgifterna och målen under Galileos utvecklings- och valideringsfas (det vill säga teknisk utveckling och tidig utveckling av användarsegment – se även punkterna 13 och 14).

⁴⁵ Inklusive kostnader för att avsluta kontraktet för validering i omloppsbana.

⁴⁶ Förlängning av valideringen i omloppsbana till 2010 och förberedelser inför upphandlingsansvaret för fullständig driftskapacitet.

⁴⁷ Parterna i det sammanslagna konsortiet kom överens om att inrätta två identiska kontrollcentrum för Galileo, bestående av ett segment för marktjänster (GMS) och ett segment för markkontroll (GCS), och att korsvis genomföra kontrollcentrumet för Galileo genom ett GMS baserat i Tyskland och ett GCS baserat i Italien i stället för att ha ett operativt kontrollcentrum för Galileo och ett i reserv. Man kom också överens om att inrätta ett GMS i passivt säkerhetsläge och ett tredje GCS.

⁴⁸ Kommissionen gav det gemensamma företaget Galileo detta mandat i det sjätte ramprogrammet av den 9 december 2002 (prioriterat temaområde 1.4: "Flyg- och rymdteknik"). Det omvandlades till tre årskontrakt med det gemensamma företaget Galileo om särskilda stödåtgärder (sjätte ramprogrammet).

Resultat

52. Mellan september 2003 och december 2006 hanterade det gemensamma företaget Galileo urval, förhandlingar och övervakning för totalt 70 forskningsprojekt till ett värde av 110 miljoner euro som finansierades från sjätte ramprogrammet genom flera ansökningsomgångar. Verksamheten var inriktad på att utveckla användarsegmentet genom att främja innovativa tjänster och tillämpningar av lämplig teknik (mottagare och lokala komponenter) och utveckla marknaden i olika användargrupper. Till FoTU-verksamheten hörde också viss teknisk utveckling av Galileosystemet och av Egnos demonstrationsverksamhet.

53. Av revisionen framkom⁴⁹ att det gemensamma företaget Galileo allmänt uppfattades som en effektiv struktur för att genomföra Galileos del av sjätte ramprogrammet⁵⁰. Forskningsprojekten väckte intresse och uppmärksammades av användargrupperna och lyckades sammanföra olika organisationer och parter. Den slutliga användningen av FoTU-verksamhet för Galileoprogrammet är dock begränsad. Det gemensamma företaget Galileo exploaterade inte tillräckligt projektresultaten för att utforma en sammanhängande uppsättning krav som validerats av användarna och som ESA kunde ha som underlag för Galileos systemspecifikation. Ett stort antal projekt bestod av en detaljerad analys av den reglering som krävs på både EU- och medlemsstatsnivå för att gynna GNSS-tillämpningar inom ett stort antal ekonomiska och sociala sektorer. Det gjordes ingen uppföljning av resultaten av dessa projekt.

⁴⁹ Framför allt genom en enkät och intervjuer med deltagare i sjätte ramprogrammet.

⁵⁰ Enkätsvaren ger en positiv allmän bild av det gemensamma företaget Galileos förvaltning, i synnerhet på följande områden: upphandlingsdokumentation (verksamhetsredogörelser), förvaltning av kontrakt, övervakning och översyn. Till de områden som ansågs behöva förbättras tillhörde policyn för immateriella rättigheter samt spridning och användning av resultat.

Orsaker till den begränsade användbarheten

54. Galileos FoTU-resultat hade begränsad användbarhet vilket berodde på att kontinuiteten var bristfällig, att sjätte ramprogrammet inte lämpade sig för finansiering av marknadsutvecklingsverksamhet, att det saknades en heltäckande marknadsutvecklingsstrategi och att arbetet försenades.

55. När kommissionen föreslog att det gemensamma företaget Galileo skulle avslutas var tanken att programmets *kontinuitet* skulle garanteras genom en smidig överföring av verksamheten till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet⁵¹. Överföringen av uppgiften att övervaka mer än 50 projekt från det gemensamma företaget Galileo till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet ledde dock till förseningar och orsakade problem i fråga om projektstöd, uppföljning av projekt och spridning av resultat⁵².

56. Instrumentet för beviljande av forskningsbidrag är olämpligt för att finansiera marknadsutvecklingsverksamhet. Bidrag från sjätte ramprogrammet (efter en ansökningsomgång) sker i allt väsentligt enligt en "nedifrån och upp-metod" och resultaten utnyttjas inte centralt. Helst skulle verksamhet inom ramen för sjätte ramprogrammet ha stöttats genom att resultaten hade konsoliderats av det gemensamma företaget Galileo/tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet (se även Egnos - punkt 65) till en *heltäckande marknadsutvecklingsmetod med ett "uppifrån och ned-perspektiv"*. Utan en sådan framåtsyftande strategi är det svårt att säkerställa att projekten fortfarande är användbara för Galileoprogrammet när de väl har avslutats.

57. Enkätresultaten bekräftade också att de *ackumulerade programförseningarna* (av den tekniska utvecklingen, Egnos-operationerna och

⁵¹ KOM(2006) 261 – Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1321/2004 om inrättandet av strukturer för förvaltningen av de europeiska programmen för satellitbaserad radionavigering, 2.6.2006.

⁵² Av de 482 personer som svarade på enkäten rapporterade 75 % om en negativ effekt på sitt/sina projekt.

koncessionsförhandlingarna) inverkade negativt både på utförandet av projekt inom ramen för sjätte ramprogrammet (till exempel på grund av att Egnos-signalen inte var tillgänglig) och på den kommande exploateringen av projektresultat (till följd av deras inverkan på GNSS affärsverksamhet och möjligheterna till utveckling av forskning).

Integrationen av Egnos lyckades endast delvis

Mål

58. Som föregångare till Galileo har Egnos en avgörande roll för den tidiga utvecklingen av användarsegment (se även punkt 14). Det gemensamma företaget Galileos fjärde uppgift var att "leda den optimala integreringen av Egnos i Galileoprogrammet" (se fotnot 12). Eftersom Egnos och Galileo är två helt självständiga system (se **bilaga II** för en detaljerad jämförelse mellan Egnos och Galileo) handlar integrationen inte om att tekniskt dela på infrastruktur utan om följande aspekter:

- a) Integrationen med Galileos styrnings- och förvaltningsstrukturer ansågs nödvändig för att hantera frågor såsom ingåendet av ett avtal mellan Egnos ägare⁵³, integrationen av finansieringen till Egnos och Galileo⁵⁴ och tidpunkten för utnämmande av ekonomisk aktör för Egnos.
- b) När det gäller marknaden var syftet med integrationen att bereda vägen för marknadsintroduktionen av Galileo genom att utnyttja Egnos som föregångssystem eftersom det kommer att leverera regionala tjänster som liknar tre av de fem kommande Galileotjänsterna.

⁵³ Även kallat ramavtalet för Egnos.

⁵⁴ Detta mål aktualiserades till följd av de finansieringsproblem Egnos ställdes inför i januari 2006.

Resultat

59. I politiskt avseende har Egnos och Galileo integrerats till en enda europeisk GNSS-politik. När det gäller finansieringen har på samma sätt kommissionens finansiering till Egnos införlivats med finansieringen till Galileo.

60. Egnos har dock drabbats av förseningar, och programmets viktigaste utmaningar, såsom marknadsutveckling, certifiering och de olika berörda parternas roller, har ännu inte lösts:

- a) Sedan oktober 2004 pågår förhandlingar om ett ramavtal om ägande och kommande exploatering av Egnos. I september 2008 fanns ännu inget sådant avtal. Signalen för Egnos öppna tjänst har i tekniskt avseende varit tillgänglig sedan juli 2006 men utan en ekonomisk aktör kan den inte förklaras operationell⁵⁵.
- b) Det gemensamma företaget Galileos plan för att komma in på marknaden genomfördes aldrig, och en certifierbar version av Egnos väntas inte förrän i mars 2009 vilket är minst två år senare än planerat⁵⁶.

Orsaker till den begränsade framgången

61. Det gemensamma företaget Galileos framgång när det gällde att nå det fjärde målet hindrades av flera faktorer:

- a) Det gemensamma företaget Galileos roll och mandat gentemot Egnos var inte tydliga.
- b) Beslutet att integrera Egnos i Galileo var till nackdel för Egnos.

⁵⁵ På grund av ansvarsfrågor och osäkerhet om Egnos kommande finansiering och styrning.

⁵⁶ Eftersom det saknas tydliga milstolpar och planering för Egnos är detta endast en försiktig beräkning.

- c) Egnos institutionella ram är mycket komplex.
- d) Det gemensamma företaget Galileo ägnade sig inte tillräckligt åt marknadsutveckling.

62. Det gemensamma företaget Galileos *roll och mandat gentemot Egnos var inte tydliga*. I det gemensamma företaget Galileos stadgar anges endast att företaget ska "se till att Egnos integreras på ett optimalt sätt i Galileo". Enligt trepartsavtalet⁵⁷ ansvarade ESA genom sitt program Artes-9 för den tekniska utvecklingen och driften av Egnos. Men dessa lagtexter anger inte tydligt vem som var övergripande programförvaltare för Egnos. Eftersom *det inte fanns någon programförvaltare* saknade Egnos tydligt en långsiktig strategisk vision⁵⁸ vilket ledde till osäkerhet, förseningar och kostnadsöverskridanden (***bilaga II***).

63. Beslutet att *integrera Egnos i koncessionsförhandlingarna* säkerställde förvisso fortsatt gemenskapsfinansiering, men det försenade slutförandet av Egnosprogrammet av följande skäl:

- a) Förseningar i koncessionsförhandlingarna sköt upp tidsfristerna för Egnos tekniska utveckling.
- b) All aktivitet för att utse en ekonomisk aktör för Egnos stoppades eftersom Galileos koncessionshavare ansvarade för detta.

Dessutom försvårades koncessionsförhandlingarna av att man måste ingå ett ramavtal för Egnos.

⁵⁷ Avtal mellan Europeiska gemenskapen, Europeiska rymdorganisationen och Europeiska organisationen för luftfartssäkerhet om ett europeiskt bidrag till inrättandet av ett globalt system för satellitnavigering (GNSS) som undertecknades 1998 (EGT L 194, 10.7.1998, s. 16).

⁵⁸ Till exempel: långsiktiga finansiella åtaganden, stabil grundläggande teknik, tydlig inriktning mot kommande styrning, prioritering av mål när det gäller utvidgningen av Egnos utanför Europa och en tydlig vision när det gäller komplementariteten mellan Egnos och Galileo.

64. Egnos *institutionella ram är mycket komplex*. De olika finansiella parterna i Egnos har alla olika prioriteringar. Som ägare av Egnos tillgångar så länge programmet Artes-9 pågår, företräder ESA de länder som har finansiella intressen i detta program. All överföring av ägande måste ske med deras godkännande⁵⁹. Kommissionen har ingen äganderätt till Egnos, men i enlighet med förordning (EG) nr 1321/2004 ska den genom tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet bli ägare till Egnos tillgångar. Eftersom det gemensamma företaget Galileo inte hade ett tydligt mandat att vara Egnos programförvaltare var det oklart om det gemensamma företaget hade befogenhet att förhandla om ett ramavtal för Egnos.

65. Det gemensamma företaget Galileo var dessutom upptaget med institutionella, finansiella och internationella samarbetsfrågor, och *begränsad tid och begränsade resurser avsattes till den tidiga utvecklingen av en uppsättning tjänsteleverantörer* för Egnos; det gemensamma företaget Galileo utnyttjade inte sjätte ramprogrammets marknadsutvecklingsresultat på ett centraliserat sätt (punkt 56) och genomförde inte Egnos plan för att komma in på marknaden.

Den offentliga sektorns styrning var bristfällig

66. I detta avsnitt behandlas framför allt rollfördelningen och det sätt på vilket kommissionen utförde sin roll som Galileoprogrammets främsta förespråkare.

Oklar rollfördelning

67. Rollfördelningen mellan de enheter som var involverade i programmets utvecklings- och valideringsfas (EU:s och ESA:s medlemsstater, kommissionen, det gemensamma företaget Galileo och ESA) var inte tydligt definierad.

⁵⁹ Enligt de bilaterala överenskommelserna mellan ESA och åtta nationella leverantörer av flygledningstjänster (förvaltning) och andra organ.

68. Det gemensamma företaget Galileos förmåga att förvalta programmet på ett ändamålsenligt sätt begränsades av följande särdrag hos företaget:

a) Styrningsstrukturen (*figur 2*).

Stadgarna för det gemensamma företaget Galileo gav det en övervakningsroll när det gäller det tekniska utvecklingsarbete som ska utföras av ESA. Men ESA var både en ursprunglig medlem av det gemensamma företaget Galileo (och satt följaktligen i den verkställande kommittén och i styrelsen) och en "entreprenör" (mottagare av medel och ansvarig för genomförandet enligt överenskommelsen mellan ESA och det gemensamma företaget Galileo). I praktiken kunde alltså inte det gemensamma företaget Galileo på ett ändamålsenligt sätt övervaka ESA till följd av denna intressekonflikt för ESA inom det gemensamma företaget.

b) Tidsbegränsningen.

Att det gemensamma företaget Galileo avslutades innan utvecklings- och valideringsfasen var över försvagade dess auktoritet⁶⁰.

69. Avtalet mellan ESA och det gemensamma företaget Galileo om genomförande av teknisk utvecklingsverksamhet under utvecklings- och valideringsfasen (som hade förhandlats fram av kommissionen innan det gemensamma företaget blev operativt⁶¹) var inte tillräckligt specifikt (en bättre modell hade varit avtalen mellan ESA och Eumetsat^{62 63}). Resultatet blev

⁶⁰ Kommissionen erkände i sitt meddelande från maj 2007 att valet av tidpunkten den 1 januari 2007 för överlämnandet av verksamhet från det gemensamma företaget Galileo till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet har visat sig vara mindre lämplig. Tillsynsmyndigheten höll fortfarande på att byggas upp och dess förhållande till kommissionen och ESA var inte fastställt.

⁶¹ Antogs senare av styrelsen för det gemensamma företaget Galileo och undertecknades av den verkställande direktören.

⁶² Eumetsat (Europeiska organisationen för utnyttjande av meteorologiska satelliter) är en mellanstatlig organisation, som bildats för att leverera tjänster till sammanlagt 21 medlemsstater och nio samarbetande stater.

bristande tydlighet när det gällde reglerna för tilldelning av kontrakt⁶⁴, överföring av ägande, rapportering och genomförande⁶⁵. I överenskommelsen angavs inte tydligt de olika aktörernas roller. Enligt tanken bakom ramavtalet mellan ESA och Europeiska gemenskapen⁶⁶ borde dessa roller ha kompletterat varandra, med ESA som behörigt organ för tekniska frågor, kommissionen för den politiska dimensionen och det gemensamma företaget Galileo för användarkrav och certifiering.

70. ESA både deltog i programförvaltningen (genom det gemensamma företaget Galileo) och ansvarade för den dagliga förvaltningen av såväl Galileos som Egnos tekniska utvecklingsverksamhet.

⁶³ ESA ansvarar för att utveckla rymdsegmentet i Eumetsat-programmen, och Eumetsat ansvarar för det övergripande systemet. Avtalen mellan ESA och Eumetsat är mer detaljerade när det gäller exempelvis

- ekonomiskt ansvar, uppdelat i produktionspris och ESA:s kostnader, och förfaranden för att garantera att gränserna för det ekonomiska ansvaret respekteras,
- användning av en förvaltningsmarginal och godkännandeförfaranden,
- upprättandet av tydliga kommunikationsvägar,
- tydliga förfaranden för hantering av avtalsändringar som går utöver det arbete som ursprungligen planerades,
- äganderätten till fysiska och immateriella tillgångar.

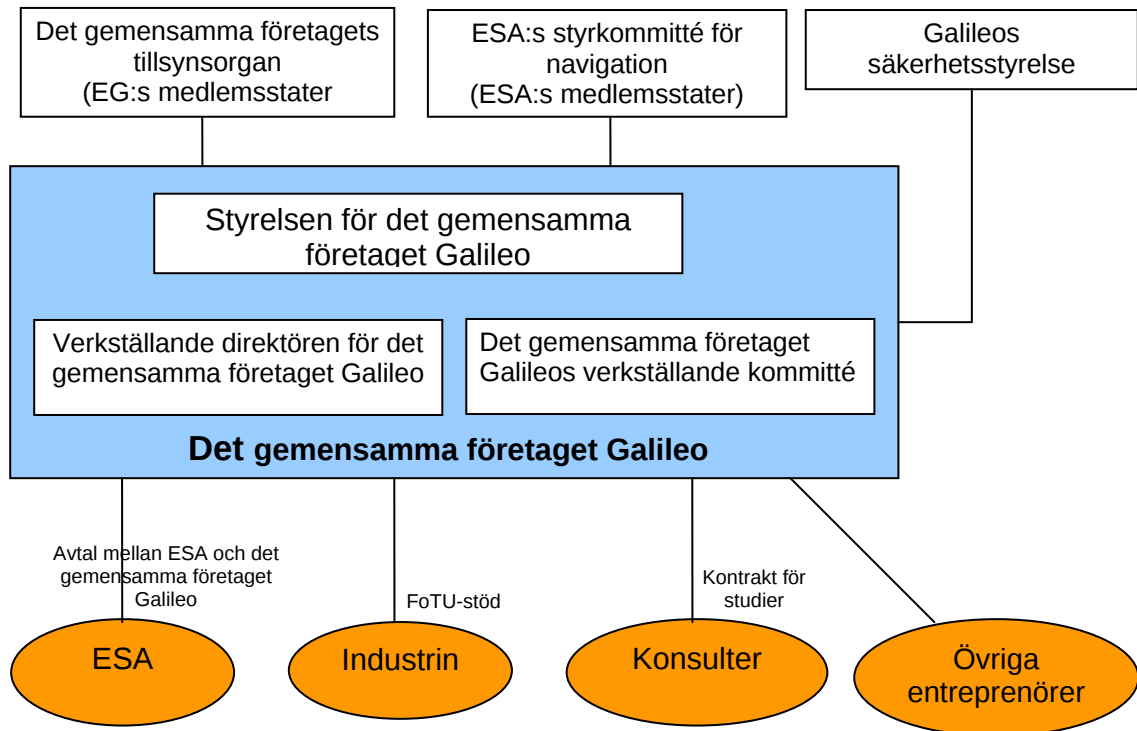
⁶⁴ ESA tillämpar en princip om rimlig avkastning för sin industripolitik. Detta innebär att ett land som betalar ett bidrag till ESA får tillbaka industrikontrakt, inom en viss marginal, till ett värde som motsvarar detta bidrag. I teorin gäller denna princip endast för 50 % av budgeten för utveckling och validering. I praktiken är det inte möjligt att tillämpa sådana regler på 50 % av en verksamhet som förvaltas som en hel, odelbar enhet.

⁶⁵ Till exempel när det gäller genomförande och finansiering av vissa avtalsändringar avseende autentisering, utbyte av uppgifter, positioneringstjänst med hög precision och överenskommelsen av den 5 december.

⁶⁶ Ramavtal mellan Europeiska gemenskapen och Europeiska rymdorganisationen (EUT L 261, 6.8.2004, s. 64).

71. Den oklara rollfördelningen resulterade i oklara ansvarsskyldighetsnivåer. Många av besluten som gällde Galileo påverkades av att ingen enskild aktör (kommissionen, det gemensamma företaget Galileo, ESA eller medlemsstaterna) tog det fulla ansvaret: beslutet att införa separata utvecklings- och installationsfaser, valet av ett offentlig-privat partnerskap, godkännandet av anbudsgivarnas förslag om ett samgående, avtalet mellan ESA och det gemensamma företaget Galileo, den ofullständiga budgeteringen, förseningarna av Egnos tekniska utveckling och det faktum att valideringen i omloppsbana var industriellt organiserad.

72. Förvaltningen av programmet försvårades också av att medlemsstater intervenerade i förvaltningen av enskilda programkomponenter (punkterna 23 och 49).

Figur 2 – Det gemensamma företaget Galileos styrningsstruktur

Det gemensamma företaget Galileo styrdes av en verkställande direktör, fyra styrande organ och en verkställande kommitté. Alla ärenden på styrelsens dagordning förbereddes på den verkställande kommitténs sammanträden och diskuterades först av medlemsstaterna i tillsynsorganet och av ESA:s medlemsstater i styrkommittén för satellitnavigation. ESA och kommissionen hade lika många röster i styrelsen där det krävdes samförstånd för beslut.

Programmet hade ingen stark strategisk garant och övervakare

73. Mellan 1999 och 2004 spelade kommissionen en aktiv roll och inledde programmet och fick igång det. Förseningar och kostnadsöverskridanden blev tydliga under 2005, men inga avgörande korrigerande åtgärder vidtogs förrän i mars 2007.

74. Kommissionen, som var programmets främsta förespråkare, följde inte följande förvaltningsprinciper under programgenomförandet:

- a) Sätta upp tydliga, realistiska och godtagbara mål: programmet har mål av många slag vilket ledde att de berörda parterna hade olika förväntningar. Utöver de politiska, ekonomiska och tekniska motiven (punkt 7) har medlemsstater sett Galileo som ett sätt att konsolidera den europeiska rymdindustrin. För några medlemsstater har de möjliga användningarna i militärt syfte eller försvarssyfte varit ett lika viktigt mål. Kommissionen rangordnade inte målen för programmet.
- b) Ange lämpliga strategier och instrument för att följa dem. Kommissionen har inte följt en långsiktig strategisk vision för Egnos- och Galileoprogrammen⁶⁷ utan har fokuserat på kortsiktiga mål och beslut. Detta illustreras av följande:
- i) Det saknas en färdplan för Egnos och Galileo. Frågor som gäller till exempel den kommande modellen för exploatering av Galileo och Egnos, genomförandet av systemprioriteringar (till exempel vilken tjänst som ska genomföras först) eller utvecklingen av marknader för icke-civil luftfart för Egnos hade ännu inte avgjorts i slutet av 2008.
 - ii) De problem som uppstod vid förhandlingarna om ett ramavtal för Egnos. Som en del av den europeiska satellitnavigeringspolitiken föreslog kommissionen att Egnos- och Galileoprogrammen skulle förenas under ett paraply - de europeiska satellitnavigeringsprogrammen. Dock skedde detta utan att de andra parterna i Egnos hade gett sitt godkännande (punkterna 5 och 64) och utan tanke på den institutionella ramens komplexitet. Det gemensamma företaget Galileo (och senare tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet) fick till uppgift att förhandla om ett sådant avtal, men i slutet av 2008 hade det inte skett några framsteg.

⁶⁷ Till exempel hur de två programmen kompletterar varandra, modeller för kommande exploatering av Egnos och Galileo eller genomförandet av systemprioriteringar.

Resultatet var att ingen enhet hade befogenhet att fatta centrala beslut som gällde Egnos eller att styra programmet, med undantag för tekniska frågor (som förvaltades av ESA).

- iii) Kommissionen var inriktad på att föra programmet vidare från rådsmöte till rådsmöte (se till exempel punkterna 21 och 22 i kommissionens meddelande av den 6 oktober 2004).
- c) Inrätta en blivande (permanent) organisation: mellan juli 1999 och december 2006 gav kommissionen sex olika temporära strukturer i uppdrag att antingen tekniskt stödja förvaltningen av Galileoprogrammet eller utföra själva förvaltningsuppgiften. Det gemensamma företaget Galileo var det femte initiativet av detta slag. Eftersom företaget var en flexibel och engagerad organisation med entreprenörsinställning skulle det ha kunnat bli en lämplig förvaltare av programmet. Företagets ställning försvagades dock av att det var tidsbegränsat⁶⁸, av dess styrningsstruktur (**figur 2**) och av att det saknade sakkunskap.
- d) Se till att de nödvändiga kunskaperna för att utföra alla de delar av programmet som förvaltades och övervakades av den offentliga sektorn fanns att tillgå: när det gemensamma företaget Galileo inrättades ägnade kommissionen inte tillräcklig uppmärksamhet åt det faktum att det var en ny organisation och att det saknade tillräcklig erfarenhet och sakkunskap för att utföra sina uppgifter (se även punkt 41 c).
- e) Se till att det fanns riskhantering: då programmet inleddes hanterade kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt riskerna med Galileokoncessionen (det vill säga marknadsrisk, konstruktionsrisk och

⁶⁸ Innan det gemensamma företaget Galileo ens hade blivit operativt offentliggjorde kommissionen ett förslag till rådets förordning om att inrätta tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet som dess efterföljare (KOM(2003) 471 slutlig av den 31 juli 2003).

teknisk risk) (se även punkt 41 a och ruta 2) och inledde följaktligen koncessionsprocessen utan att ha gjort nödvändiga förberedelser.

- f) Fatta beslut i rätt tid om alla aspekter av programmet: kommissionen granskade inte tillräckligt kritiskt och kontrollerade inte lägesrapporterna från det gemensamma företaget Galileo. Kommissionens meddelanden höll genomgående samma positiva ton som de offentliga yttrandena från det gemensamma företaget Galileo. Följaktligen begärde eller vidtog kommissionen inga avgörande korrigerande åtgärder förrän i mars 2007, trots att tidsfristen för koncessionen varje år sköts upp med ytterligare tolv månader.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

75. Förvaltningen av utvecklings- och valideringsfasen var bristfällig. Galileoprogrammet fick problem på olika nivåer:

- a) Det gemensamma företaget Galileo var ingen stark programförvaltare, och inget annat organ tilldelades denna roll. Det uppfyllde inte merparten av sina mål – vilket dock till största delen berodde på faktorer som låg utanför företagets kontroll.
- b) Programmet hade ingen stark strategisk sponsor och övervakare: kommissionen var inte offensiv i sin styrning av programmet utan sjösatte det utan rorsman. Förvaltningen av programmet hade ett antal brister: det saknades realistiska mål, en lämplig strategi och lämpliga kunskaper, det förberedande arbetet var otillräckligt, och reaktionstiden innan det vidtogs korrigerande åtgärder var lång.
- c) Eftersom medlemsstater hade olika förväntningar på programmet intervenserade de till förmån för sina nationella industrier vilket gjorde att beslut förhalades. De kompromisser som gjordes ledde till problem med genomförandet, förseningar och, slutligen, överskridna kostnader.

Vilka faktorer gjorde att koncessionsprocessen misslyckades?

76. Det offentlig-privata partnerskapet var inte tillräckligt förberett och genomtänkt. Följden blev att det gemensamma företaget Galileo måste förhandla fram ett offentlig-privat partnerskap som var orealistiskt (punkterna 35–42).

Vilka faktorer orsakade de rapporterade förseningarna och kostnadsöverskridandena när det gäller den tekniska utvecklingen?

77. Det gemensamma företaget Galileos uppgift att övervaka den tekniska utvecklingsverksamheten hindrades i stor utsträckning av styrningsfrågor, en ofullständig budget, förseningar och det faktum att utvecklings- och valideringsfasen var industriellt organiserad (punkterna 43–50).

I vilken utsträckning har anslag till forskning och utvecklingsverksamhet varit till nytta för Galileoprogrammet?

78. FoTU-resultatens användbarhet var begränsad vilket berodde på att kontinuiteten var bristfällig, att sjätte ramprogrammet inte lämpade sig för finansiering av marknadsutvecklingsverksamhet, att det saknades en heltäckande marknadsutvecklingsstrategi, och att arbetet försenades (punkterna 51–57).

Hur väl har det gemensamma företaget Galileo integrerat Egnos i Galileo?

79. Integrationen av Egnos i Galileo lyckades endast delvis eftersom det gemensamma företaget Galileos mandat inte var tydligt, beslutet att ta med Egnos i koncessionsförhandlingarna försenade slutförandet av Egnosprogrammet, Egnos institutionella ram inte var tydlig och det gemensamma företaget Galileo endast i liten utsträckning ägnade sig åt marknadsutveckling för Egnos (punkterna 58–65).

Styrdes Galileoprogrammet på ett tillfredsställande sätt?

80. Styrningen av programmet var bristfällig. Rollfördelningen mellan de enheter som var involverade i programmets utvecklings- och valideringsfas (EU:s och ESA:s medlemsstater, kommissionen, det gemensamma företaget Galileo och ESA) var inte tydligt definierad. Kommissionens ledarskap då Galileo utvecklades och förvaltades var bristfälligt (punkterna 66–74).

Lärdomar för framtiden

81. Organisationen av Galileoprogrammet har ändrats påtagligt sedan 2007. Men många av erfarenheterna från det gemensamma företaget Galileo är relevanta både för fortsättningen av Galileoprogrammet och för eventuella kommande gemensamma företag och industriprogram.

82. Kommissionen har föreslagit sig själv som *programförvaltare*, en roll som innebär en utmaning och för vilken den saknar erfarenhet. Även om det kan vara en fördelaktig lösning på kort sikt bör kommissionen överväga om det är det bästa på lång sikt. Revisionsrätten lämnar följande rekommendationer.

Rekommendation 1

För att vinna auktoritet som programförvaltare bör kommissionen anpassa sina resurser och de rättsliga och finansiella instrumenten specifikt för utveckling och förvaltning av industriprogram:

- a) Mängden personal och personalens sakkunskap bör motsvara uppgiften som programförvaltare.
- b) Det bör upprättas en lämplig ram för samarbetet mellan EU och ESA.
- c) Kommissionen bör se till att den har finansiella instrument för att finansiera infrastruktur (på annat sätt än genom bidrag) och åta sig att bära de årliga kostnaderna för drift och utbyte av denna infrastruktur över lång tid.

- d) Styrningen av programmet bör vara sådan att programförvaltaren kan utföra sina uppgifter på ett sammanhängande sätt (fastställa förväntningar, bevilja befogenheter och kontrollera resultat).

83. För att bli framgångsrikt måste Galileo ha en tydlig inriktning. Beslut om programmets framtid kan inte tas enbart av kommissionen men tydligt ledarskap är av yttersta vikt.

Rekommendation 2

Kommissionen bör snarast förtydliga programmets politiska mål och översätta dem till *strategiska och operativa mål* som ger Galileo en stabil färdplan från och med nu tills en fullständig installation har genomförts. Till exempel:

- a) Hur bör Galileo positioneras som kommersiellt system? Ska det nå nollresultat i finansiellt avseende, eller kommer det att kräva fortsatt stöd från den offentliga sektorn? Handlar det om att maximera intäkterna, eller om att maximera den makroekonomiska nyttan och förse hela Galileos värdekedja med tjänster och varor som genereras av dess tillämpningar?
- b) Hur kommer Egnos och Galileo att förhålla sig till varandra när Galileo är i full drift? Kommer de att existera parallellt och därigenom garantera ett användbart överskott när det gäller levererade tjänster, eller kommer Egnos att avvecklas?

84. Att koncessionsförhandlingarna misslyckades innebär inte att det saknas grund för en Galileokoncession i framtiden. Men eventuella kommande försök att involvera privat finansiering måste baseras på en mer realistisk bedömning om vad som går att sälja och om det verkligen finns förutsättningar för ett offentlig-privat partnerskap. Det bör noteras att det finns framgångsrika exploateringsmodeller för andra internationella satellitprojekt, såsom Inmarsat, Intelsat, Eutelsat och Eumetsat.

Rekommendation 3

Kommissionen bör ta tillräckligt lång tid på sig för att förbereda fasen för kommersiell drift, ta tillvara god praxis från medlemsstaterna, beakta olika modeller för initiativ i privat sektor och ta hänsyn till erfarenhet från jämförbara sektorer.

85. Beroende vad som beslutas om hur Galileo ska positioneras som kommersiellt system (se rekommendation 2) måste Europeiska unionen antingen arbeta för att tidigt utveckla marknaden för intäkter från Galileo/Egnos (i syfte att generera direkta intäkter för att kompensera för kostnaderna) eller acceptera att finansiera den potentiella totalkostnaden för Galileo (som kan komma att uppgå till 10 miljarder euro under de närmaste 20 åren). I det första scenariot bör det skapas en lämplig ram för användare.

Rekommendation 4

Kommissionen bör se till att följande aspekter behandlas:

- a) Analysera, konsolidera och validera relevanta och stabila användarkrav.
- b) Skapa lämpliga förutsättningar (såsom nödvändig ram för lagstiftning och bestämmelser).
- c) Utnyttja Egnos som reklam för Galileo genom att certifiera Egnos tjänst för skydd av människoliv (SoL) och göra exploateringsmodellerna för Egnos och Galileo kompatibla.
- d) Utarbeta en tydlig och jämförbar prispolitik eller intäktsmodell för tjänster från Galileo och Egnos och en policy för skadeståndsansvar.

86. Kommissionen har under tiden skapat andra gemensamma företag (Sesar, Iter och flera gemensamma teknikinitiativ). Erfarenheterna från Galileo talar för att utformningen av sådana nya företag bör vara väl planerad och realistisk.

Rekommendation 5

För eventuella *kommande gemensamma företag och industriprogram* i vilka EU bestämmer sig för att medverka bör kommissionen

- a) förvissa sig om att det finns klara och tvingande skäl för att inrätta ett gemensamt företag,
- b) se till att alla realistiska alternativ för samarbete med den privata sektorn noga har övervägts,
- c) sträva efter att upprätta en styrningsstruktur som inte hindrar det gemensamma företaget från att förvalta programmet på ett lämpligt sätt.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 maj 2009.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

EUROPEISKA RYMDORGANISATIONEN

ESA är en mellanstatlig organisation som inrättades i sin nuvarande form 1975 efter sammanslagningen mellan två befintliga rymdorganisationer, ELDO (*European Launcher Development Organisation*) och ESRO (*European Space Research Organisation*). ESA har 18 medlemsstater: Österrike, Belgien, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz och Förenade kungariket. De nationella organen med ansvar för rymdfrågor i dessa länder sitter i ESA:s styrelse.

Rymdorganet ska ha till syfte att för uteslutande fredligt ändamål sörja för och främja samarbete mellan europeiska stater inom rymdforskning och rymdteknologi och dessas rymdtillämpning i syfte att använda dem för vetenskapliga ändamål och för operativa rymdtillämpningar.

ESA:s verksamhet kan delas upp i två kategorier – en "obligatorisk" och en "fakultativ". Program som genomförs under den allmänna budgeten och budgeten för det vetenskapliga programmet är "obligatoriska". Hit hör ESA:s grundläggande verksamhet (studier om kommande projekt, teknisk forskning, delade teknikinvesteringar, informationssystem och utbildningsprogram). Alla medlemsstater bidrar till dessa program enligt en skala baserad på deras BNI. Övriga program, de så kallat "fakultativa", berör ett begränsat antal medlemsstater som fritt bestämmer i vilken utsträckning de deltar. Både Artes-9 och GalileoSat är fakultativa program. ESA:s utgiftsbudget för 2006 uppgick till närmare 3 miljarder euro.

ESA och Europeiska gemenskapen är inbördes oberoende organisationer. De har olika medlemsstater och lyder under olika regler och förfaranden. ESA är inte bundet av EU:s förordningar.

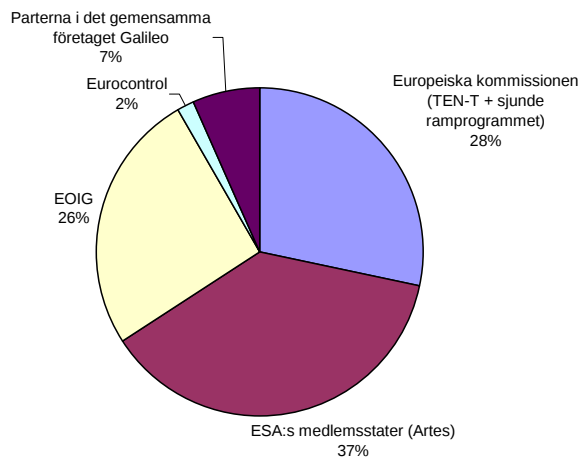
Ett ramavtal mellan ESA och Europeiska gemenskapen (i kraft sedan maj 2004) formaliserar samarbetet mellan de två institutionerna. Den europeiska rymdpolitiken, som undertecknades i maj 2007, förenar ESA:s och de enskilda medlemsstaternas strategier och skapar, för första gången, en gemensam politisk ram för rymdverksamhet i Europa.

FAKTA, SIFFROR OCH EXEMPEL OM EGNOS**En jämförelse mellan Egnos och Galileo**

	Egnos	Galileo
Koppling till andra GNSS	Förstärker signalerna från GPS och Glonass	Helt oberoende av andra GNSS
Tjänster	3: OS, SoL, SAR	5: OS, CS, PRS, SoL, SAR
Täckning	Regional (Europa)	Global
Rymdsegment	3 transpondrar på geostationära satelliter (GEO) i omloppsbana på en höjd av 36 000 km	30 satelliter i omloppsbana på medelavståndet (MEO) 23 000 km från jorden
Marksegment	4 stationer för kontroll av uppgifterna (MCC, <i>Mission Control Centres</i>) 34 stationer för mått och kontroll av integritet (RIMS, <i>Ranging and Integrity Monitoring Stations</i>) 6 markbundna navigationsstationer (NLES, <i>Navigation Land Earth Stations</i>)	3 kontrollcentrum för Galileo (GCC, <i>Galileo Control Centres</i>) 20 sensorstationer för Galileo (GSS, <i>Galileo Sensor Stations</i>) 5 upplänkingsstationer för S-bandet 10 upplänkingsstationer för C-bandet
Finansiering	ESA, Europeiska kommissionen, Eurocontrol, EOIG, delägarna i det gemensamma företaget Galileo	ESA, Europeiska kommissionen, Kina, Israel

Finansieringen av Egnos

Finansieringen av Egnos (totalt 630 miljoner euro, 2001 års priser)
Anslagna medel mellan 1995 och 2007



Källa: Beräkning gjord av Europeiska revisionsrätten.

Det saknades en långsiktig vision för Egnos

Målen för Egnos anpassades gradvis under programmets omvandling från demonstrationsprogram till ett fullt fungerande operativt program. Egnos påverkades negativt av att det saknades en långsiktig strategi och ett politiskt åtagande. Här följer några exempel:

- a) Bidragen till Egnos från Europeiska kommissionen betalades i årsvisa delbetalningar och kom alltid sent. Bidragen från ESA:s medlemsstater kom också sent. Några programverksamheter försenades därför, vilket skapade osäkerhet om programmets installationsplanering.

- b) Krav som ändrades efter halva tiden, standarder som förändrades och nya tankar om certifiering av systemet orsakade förseningar och extra kostnader.
- c) I september 2008 fanns det ännu ingen färdplan för Egnos.
- d) Trots att signalen för Egnos öppna tjänst blev tillgänglig i juli 2006 hade systemet i september 2008 ännu inte förklarats vara operationellt på grund av frågetecken i anslutning till skadeståndsansvar, osäkerhet om programmets framtid vad gällde finansiering och styrning samt kommissionens tveksamhet när det gällde att tekniskt godkänna systemet.
- e) Trots ESA:s och det gemensamma företaget Galileos ansträngningar att demonstrera Egnos kapacitet på andra kontinenter (det vill säga i Afrika, Kina och Sydamerika) finns det egentligen ingen strategi för att stödja Egnos utanför Europa.
- f) I det gemensamma företaget Galileos organisationsstruktur placerades Egnos i den tekniska avdelningen i stället för att behandlas som ett fullt fungerande sektorsövergripande program. Före 2006 fick det gemensamma företaget Galileo inga ekonomiska resurser av kommissionen för specifikt Egnos-relaterade studier.

INTERNATIONELLT SAMARBETE OM GALILEO

EU har ingått flera internationella överenskommelser som gäller Galileo.

Samarbetsavtal har ingåtts med Förenta staterna (2004) och Ryssland (2006) för att garantera driftskompatibilitet och samverkansförmåga mellan Galileo och existerande GNSS såsom GPS och Glonass.

Samarbetsavtal med Kina (2003) och Israel (2004) innebar att NRSCC och Matimop blev medlem av det gemensamma företaget Galileo.

Allmänna samarbetsavtal har ingåtts med Ukraina (2005), Indien (2005), Marocko (2005) och Sydkorea (2006) men har aldrig lett till konkret deltagande eller medlemskap i det gemensamma företaget Galileo.

Syftet med alla dessa avtal var att minimera de tekniska och politiska riskerna, främja och stärka industriell och politisk know-how, stimulera leveransen av systemtillämpningar, få möjlighet att komma in på marknader i tredjeländer, arbeta för Galileo som internationell standard och förbereda installation av marksegmentkomponenter i olika delar av världen.

Relationerna med det kinesiska och det israeliska företaget skadades när det gemensamma företaget Galileo avslutades, och det uppstod problem då de aktuella avtalen skulle föras över till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet. Diskussioner om samarbete med ytterligare andra länder såsom Brasilien, Mexico, Chile, Kanada, Argentina och Australien avbröts också då det gemensamma företaget Galileo avslutades.

BILAGA IV

REVISIONSRÄTTENS KRITERIER FÖR BEDÖMNING AV DEN OFFENTLIGA SEKTORNS FÖRVALTNING AV GALILEOS KONCESSIONSPROCESS, SAMT EN SAMMANFATTNING AV BEDÖMNINGEN

Kriterier (baserade på Intosais riktlinjer om god praxis för revision av offentlig-privat finansiering och koncessioner)	Ansvarigt organ	Har kriteriet uppnåtts?	Sammanfattning av bedömningen
A. Projektets omfattning och inriktning			
A.1 Urvalet av projekt			
<i>Hur prioriterade det granskade organet potentiella projekt? Genomförde organet projekten i den prioritetsordningen?</i>	Kommissionen (Rådet)	Inte bedömt (politiskt beslut)	Galileo var ett unikt projekt och beslutet att genomföra det var politiskt. Efter ett initiativ från kommissionen i början av 1990-tal godkände rådet Galileoprogrammet och ålade kommissionen att genomföra det. Senare, på förslag av kommissionen och för att få igång utvecklingsfasen, fattades beslut om det offentlig-privata partnerskapet och koncessionen i politiskt samförstånd mellan medlemsstaterna. Tanken var att förvaltningen och finansieringen av de kommande faserna skulle följa detta scenario. Se kommissionens successiva meddelanden, kommissionens studier och rådets slutsatser 1994–2003.
A.2 Fastställandet av projektkrav			
<i>Angav det granskade organet från början tydligt sina krav och uttryckte dem i form av output, och klargjorde eventuella särskilda begränsningar som skulle gälla för den privata sektorn?</i>	Kommissionen (Rådet)	Delvis	Av kommissionens förberedande arbete och rådets beslut framgår att EU:s offentliga sektor angav sina krav i mycket allmänna termer. Den föreslagna koncessionen var tänkt att omfatta finansiering och förvaltning av installation och drift - inklusive utbyte – av Galileosystemet. För detta skulle koncessionsinnehavaren upphandla, lansera, driva, exploatera och underhålla systemet och dess komponenter under koncessionsperioden för att leverera tjänster från de fem Galileosatelliterna som kunde användas för att utveckla tillämpningar längre ner i kedjan. Man övervägde även att inkludera förvaltningen av Egnos och leveransen av Egnostjänster i avtalen om Galileokoncessionen. Kommissionens förberedande arbete om koncessionen lämnade mycket oklart i avgörande frågor, såsom den underliggande intäktsmodellen och övergången mellan utvecklings- och installationsfaserna. Även om man i korthet angav några av begränsningarna för den privata sektorns deltagande i projektet, angavs ingen strategi för den offentliga sektorn som kunde läggas fram för den privata sektorn. I kommissionens förberedande arbete ställdes alltså inte upp tydliga krav och begränsningar för den privata sektorn vad gällde den föreslagna Galileokoncessionen.
A.3 Den privata sektorns kapacitet			
<i>Gjorde det granskade organet en preliminär bedömning av den privata sektorns kapacitet att uppfylla kraven?</i>	Kommissionen	Delvis	Efter kommissionens förberedande arbete var slutsatsen positiv, om än allmän, om att en koncession var möjlig, i motsats till den alternativa modellen med ett gemensamt företag (i form av kapitalandelar i det gemensamma företaget Galileo). Den privata sektorn bedömdes vara tveksam till att delta och investera i det senare alternativet på grund av osäkerhet om den förväntade ekonomiska avkastningen och potentiella intressekonflikter under utvecklings- och valideringsfasen.

			Kommissionen drog också slutsatsen att den europeiska privata sektorn hade nödvändig kapacitet för att leverera Galileosystemet och dess tjänster genom sin grundmurade tekniska kunskap och sin dokumenterade erfarenhet av att finansiera och förvalta stora projekt. Dock, såsom uppges i A.2, var projektkraven inte tillräckligt tydliga. Följaktligen blev bedömningen av den privata sektorns kapacitet att uppfylla dessa krav alltför generell. Kommissionen kunde därför inte göra en preliminär bedömning av den privata sektorns kapacitet.
A.4 Utvärdering av potentiella fördelar			
<i>Gjorde det granskade organet en preliminär utvärdering av de eftersträlvade fördelarna?</i>	Kommissionen (Rådet)	Delvis	Till motiven för att genomföra Galileo genom ett offentlig-privat partnerskap hörde följande argument (se kommissionens meddelande av den 10 februari 1999): kompletterande finansiering, bättre projektdesign, generellt sätt valuta för pengarna, bättre utnyttjande av tjänsterna, användarperspektiv och bättre förvaltning av kostnader. En studie som gjordes på uppdrag av kommissionen resulterade i en lista på mål: så snabbt som möjligt nå full driftskapacitet, helst i början av 2008 för att kunna tillvarata möjligheter på GNSS-marknaden, finansiera en väsentlig andel av installationskostnaden från privat finansiering (förslagsvis två tredjedelar), få valuta för pengarna (genom att optimera tekniska lösningar och system, optimera konkurrensen och effektiviteten vid upphandling, i lämplig utsträckning föra över risk och skapa ekonomiska incitament för resultat), involvera europeisk industri så att den kan utnyttja kontrakten för att bygga systemet och tillverka användarutrustning, ge den privata sektorn ansvaret för att systemets resultat och specifikationer lever upp till marknadens och den offentliga sektorns resultatkrav, optimera de intäkter som generas av marknaden, minska behovet av offentliga utgifter och sprida det offentliga deltagandet över en längre period, samt optimera kostnaderna under hela projektcykeln genom att tillämpa effektivitet som i den privata sektorn. I studien medgavs att ett projekt med så många och varierande mål skulle kräva kompromisser. I kommissionens förberedande arbete presenterades dock inga kompromisser. Dessutom var dessa allmänna mål inte tillräckligt specifika för den föreslagna Galileokoncessionen. Kommissionen borde ha utformat en strategi med till exempel (i) den offentliga sektorns preferens för en kommersiell exploatering av Galileo, (ii) den offentliga sektorns strategi för att skapa en praktisk övergång som löste frågan om samband och beroende mellan utvecklings- och installationsfaserna. Dessa element skulle senare ha kunnat användas som meningsfulla urvals- och utvecklingskriterier vid värderingen av inkomna anbud under den konkurrensutsatta upphandlingsprocessen.
A.5 Bredare politiska mål (inklusive rättsliga aspekter)			
<i>Bedömde det granskade organet de effekter som bredare politiska mål skulle kunna ha på projektet?</i>	Kommissionen (Rådet)	Delvis	Galileoprojektet begränsas av strategiska överväganden (till exempel potentiell militär användning). Medlemsstaterna är oense i dessa frågor. Dock förväntas cirka en tredjedel av Galileos potentiella intäkter komma från utnyttjandet av offentliga reglerade tjänster, till exempel räddningsverksamhet, säkerhetsstyrkor och militär. Utvecklingen av GNSS-tillämpningar är också i hög grad beroende av att lagstiftning införs både på medlemsstats- och EU-nivå. Också här bedömdes cirka en tredjedel av de potentiella inkomsterna vara beroende av stöd i form av lagstiftning från den offentliga sektorn utan vilket den privata sektorn inte kan förutse inkomsterna. Kommissionen presenterade dock ingen plan för att öka Galileos chanser till framgång genom lagstiftningsåtgärder.
A.6 Val av lämpligaste form av partnerskap			

Undersökte det granskade organet alternativa sätt att fylla sina behov, såsom traditionell upphandling för offentlig sektor eller privatisering, innan man valde alternativet offentlig/privat finansiering och koncession?	Kommissionen (Rådet)	Nej	En traditionell offentlig upphandling undersöktes inte inom ramen för kommissionens förberedande arbete. Kommissionen undersökte endast hur (i) en affärsplan för Galileoprogrammet skulle utarbetas och hur (ii) en lämplig struktur för ett offentlig-privat partnerskap skulle se ut. Kommissionens förberedande arbete utmynnade i ett förslag om ett offentlig-privat partnerskap i form av en koncessionsmodell och inte en modell med ett gemensamt företag. I motsats till en av rekommendationerna i två studier utförda av PricewaterhouseCoopers (november 2001 och januari 2003) skapades ingen måttstock (<i>public-sector comparator</i>) mot vilken den samlade nyttan av den privata sektorns anbud på det offentlig-privata partnerskapet kunde mätas, i syfte att förbättra den offentliga sektorns förhandlingsposition.
A.7 Innovation			
Angav det granskade organet i förväg utrymmet för nytänkande på områden som design och konstruktion, drift och projektfinansiering?	Kommissionen	Delvis	I kommissionens förberedande arbete uppmärksammades behovet av innovation när det gällde den föreslagna Galileokoncessionen, men det angavs inte exakt var eller hur innovation var möjlig. Kommissionen gjorde inget ytterligare förberedelsearbete. Då urvalsprocessen för koncessionen inleddes uppmuntrade upphandlingsdokumentationen anbudsgivarna att föreslå innovativa lösningar genom att de tilläts lägga fram anbud med variationer. Bristen på tydliga krav för Galileokoncession (se A.2) gjorde det omöjligt att direkt bedöma innovationsaspekten under urvalsprocessen.
A.8 Riskbedömning			
Undersökte det granskade organet i förväg vilket som var en lämplig fördelning av projektets risker mellan offentlig sektor och de berörda parterna från privat sektor?	Kommissionen	Nej	Riskfördelningen undersöktes inte under förberedelsefasen. Det hade varit möjligt om det hade angetts tydliga krav för den privata sektorn.
A.9 Rimlig kostnad och trolig valuta för pengarna			
Övervägde det granskade organet innan upphandlingen inleddes i vilken utsträckning den troliga kostnaden för projektet var rimlig och skulle ge valuta för pengarna?	Kommissionen	Nej	De risker och svårigheter som måste lösas innan en koncession upprättades med privata parter identifierades under förberedelsearbetet men det gjordes ingen bedömning av i vilken omfattning dessa osäkra faktorer skulle kunna påverka projektets genomförbarhet. Den potentiella nyttan med Galileoprojektet undersöktes men argumenten för och emot koncessionsmodellen diskuterades inte fullt ut. Rimlig kostnad och trolig valuta för pengarna när det gällde Galileokoncessionen övervägdes inte innan upphandlingen inleddes.
A.10 Beskrivning av affärsnyttan			
Gjorde det granskade organet en ordentlig beskrivning av affärsnyttan för att stödja beslutet att inleda upphandlingen för projektet?	Kommissionen	Delvis	På rådets begäran (rådets resolution av den 5 april 2001) utförde kommissionen en del förberedelsearbete som underlag för utarbetandet av en affärsplan för Galileoprogrammet och undersökte vilken modell som skulle vara lämplig (affärsnyttan) för det offentlig-privata partnerskapet. Även om budskapet i detta arbete var positivt till stöd från offentlig sektor, med hänvisning till det positiva kostnadsintäktsförhållandet, redovisades inte tydligt för- respektive nackdelar med koncessionsmodellen.
B. Projektförvaltning			
B.1 Projektgrupp			

<i>Bedömde det granskade organet vilken sakkunskap den skulle behöva för att framgångsrikt leverera projektet? Var kunde det granskade organet inhämta denna sakkunskap, till exempel från egen personal eller externa rådgivare? Satte därefter det granskade organet samman sin projektgrupp i god tid?</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma företaget Galileo	Delvis	Det gemensamma företaget Galileo blev operativt i september 2003 när det tog över den befintliga personalen från Galileos temporära stödorganisation (GISS). Ytterligare rekrytering skedde, men det gemensamma företaget Galileo rekryterade ingen personal som redan hade direkt erfarenhet av att förvalta inrättandet av offentlig-privata partnerskap och koncessioner. Det gemensamma företaget Galileo utsåg inte externa rådgivare förrän sent i urvalsprocessen (det vill säga när upphandlingsdokumentationen hade getts ut och den konkurrenspräglade dialogen ägt rum).
B.2 Marknadsundersökning			
<i>Undersökte det granskade organet marknaden innan den formella upphandlingen inleddes för att fastställa att det fanns leverantörer som var villiga att lämna anbud på projektet?</i>	Kommissionen	Delvis	Den 22 februari 2003 inbjöd kommissionen företag att lämna in intresseanmälan (EUT C 43, 22.2.2003, s. 12) för "Galileokoncessionen" Syftet var att upprätta en databas över intresserade företag och ge dem möjlighet att förbereda upphandlingsprocessen. 85 företag visade intresse och registrerades i databasen. Det organiserades en informationsdag för intresserade parter, men det gjordes ingenting för att bedöma hur de hade förstått och uppfattat de föreslagna koncessionskraven. Det fanns generellt sett ett intresse från potentiella leverantörer för ett Galileoprojekt, men de behövde tydligare krav innan de kunde gå med i en koncession.
B.3 Avtalsfrågor			
<i>Hade det granskade organet identifierat de avtalsaspekter som troligtvis skulle aktualiseras under upphandlingen och upprättat ett avtalsförslag med preliminära förslag för varje aspekt?</i>	Det gemensamma företaget Galileo	Delvis	Ett avtalsförslag utarbetades under urvalsfasen och den konkurrenspräglade dialogen. Avtalsförslaget kom dock alldeles för tidigt med tanke på de många oklarheterna och inte minst med tanke på att det inte stod klart vilken lag som skulle tillämpas.
B.4 Upphandlingsstrategi			
<i>Utarbetade det granskade organet en upphandlingsstrategi där det angavs hur många upphandlingsomgångar som skulle hållas, hur många anbud som skulle bjudas in för varje upphandlingssteg, hur organet skulle kommunicera med anbudsgivarna, och med en realistisk tidtabell för upphandlingsprocessen?</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma företaget Galileo	Delvis	Kommissionens förberedande arbete ledde till en preliminär upphandlingsplan för urval och förhandling via en inbjudan till intresseanmälan, ett meddelande om koncessionen, ett förberedande urval och en urvalsomgång. Avtalet väntades tilldelas inom 14 månader efter det att processen hade inletts. Trots att starten av det gemensamma företaget Galileos verksamhet försenades följde kommissionen och det gemensamma företaget till en början planen att organisera urval och förhandlingar under en kort period 2003 och 2004 (meddelande om koncessionen EUT 2003/S 200 – 179789). Denna tidtabell var dock mycket ambitiös. Erfarenheter från offentlig-privata partnerskap och privata finansieringsinitiativ i Förenade kungariket pekar på att det tar betydligt längre tid (18 månader är inte ovanligt) att fastställa specifika och sammanhängande mål för ett genomsnittligt, inte särskilt komplext, offentlig-privat partnerskapsprojekt. Väletablerad upphandlingspraxis från ESA pekar också på att det tar betydligt mer än ett år att fastställa ett stabilt tillvägagångssätt inom den europeiska rymdindustrifären, också för en organisation med erfarenhet.
B.5 Tidtabell för projektet			
<i>Utarbetade det granskade organet en rimlig tidtabell för projektet med fastställda milstolpar mot vilka framsteg kunde mätas, och punkter i processen då organet skulle</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma företaget	Delvis	Den ursprungliga övergripande tidtabellen för Galileoprogrammet presenterades vid flera tillfällen mellan 2000 och 2004 (se <u>tabell 1</u>). Tidtabellen var dock mycket allmänt hållen och hade inga mellanliggande milstolpar då programmets genomförbarhet skulle kontrolleras. Uppdateringar av tidtabellen meddelades officiellt 2006 och 2007.

<i>kontrollera att projektet fortfarande var genomförbart?</i>	Galileo		Mellanliggande milstolpar för koncessionsprocessen sköts upp vid flera tillfällen, men utan kommentarer om huruvida projektet fortfarande var genomförbart.
B.6 Jämförelse mellan kostnad och nytta			
<i>Jämförde det granskade organet kostnad och nytta för det offentlig/privata finansieringsalternativet med en alternativ upphandlingsmodell?</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma företaget Galileo	Nej	I kommissionens förberedande arbete ingick en kostnadsnyttoanalys av Galileoprojektet, men det fanns ingen sådan analys av den föreslagna koncessionsmodellen jämfört med en alternativ upphandlingsmodell. Som anges i A.6 rekommenderades i studierna från PricewaterhouseCoopers att en <i>public-sector comparator</i> skulle utarbetas. Denna rekommendation följdes dock aldrig.
B.7 Upphandlingslista			
<i>Lyckades det granskade organet upprätta en bra upphandlingslista?</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma företaget Galileo	Delvis	I de förhandsutvalda konsortierna (se också B.2) ingick ett bra urval av den europiska industrin med kapacitet att leverera Galileosystemet. Operatörer och industrier längre ner i kedjan marginaliserades dock av rymdtilverkningsindustrin. Situationen försämrades ytterligare när ett av de tre förhandsutvalda konsortierna beslutade att dra sig ur urvalsprocessen under sommaren 2004.
B.8 Kravspecificering			
<i>Specificerade det granskade organet kraven tydligt?</i>	Det gemensamma företaget Galileo	Nej	Upphandlingsdokumentationen för det gemensamma företaget Galileo fungerade mest som en hjälp för anbudsgivarna att strukturera sina förslag. Dokumentationen angav allmänna principer, men återspeglade inte specifika mål, tydliga riskpositioner eller vilka metoder det gemensamma företaget Galileo föredrog som representant för den offentliga sektorn. I synnerhet behandlades inte brister i utformningen och inbyggda svårigheter i det föreslagna koncessionsupplägget. Det gemensamma företaget Galileo angav till exempel inte vilket alternativ man föredrog (eller andra alternativ) för marknadsutvecklingen utan bad endast anbudsgivarna lägga fram förslag. Dessutom bad det gemensamma företaget Galileo anbudsgivarna beskriva sin strategi för att ta över resultaten av validering i omloppsbana, men när det gällde frågan om skadeståndsansvar angavs inte vilken lagstiftning som gällde för koncessionsavtalet trots att anbudsgivarna hade kunnat använda detta som underlag vid sin analys. Enda undantaget gällde uppskjutningsalternativ där det gemensamma företaget Galileo tydligt framhöll att man föredrog Ariane 5 och Soyuz. Följden blev att anbudsgivarna inte hade tillräckligt detaljerad information om den offentliga sektorns position och preferenser utan fick lita till sitt eget omdöme när de lämnade in anbud, utan riktlinjer för förslagen och utan möjlighet att precist möta tydliga krav.
B.9 Bibehålla konkurrensen			
<i>Lyckades det granskade organet bibehålla konkurrenstrycket fram till dess att kontraktet tilldelades, och förhandla med den utsedda anbudsgivaren på ett bra sätt?</i>	Det gemensamma företaget Galileo	Nej	Eftersom det gemensamma företaget Galileo vid två tillfällen inte kunde välja vilken anbudsgivare man föredrog och godkände samgåendet lyckades man inte bibehålla konkurrensen.
B.10 Regelbundna kontroller			
<i>Kontrollerade det granskade organet regelbundet under upphandlingen att projektet fortfarande gav valuta för pengarna?</i>	Delat mellan kommissionen och det gemensamma	Nej	I sina meddelanden visade det gemensamma företaget Galileo regelbundet att man stod fast vid sitt åtagande att sluta avtal med den privata sektorn, men man kontrollerade inte genomförbarhet och potentiell valuta för pengarna (se också B.5).

	företaget Galileo		
B.11 Budget för projektkostnader			
<i>Upprättade och kontrollerade det granskade organet realistiska budgetar för alla projektkostnader, inklusive interna och externa medel?</i>	Delat	Ja	Det gemensamma företaget Galileo var beroende av att årliga budgetar godkändes för var och en av dess uppgifter. Kommissionen och det gemensamma företaget Galileo beräknade dock inte utgiftsnivån för både den offentliga och den privata sektorn för hela urvals- och förhandlingsprocessen. Den privata sektorn lade fram en beräkning på 24,5 miljoner euro i oktober 2005.
B.12 Utnämning av rådgivare			
<i>Var det granskade organets utnämningar av externa rådgivare med hög kompetens konkurrensutsatta?</i>	Delat	Delvis	Det gemensamma företaget utnämnde erfarna externa rådgivare genom konkurrensutsatt upphandling, men detta skedde sent i urvalsprocessen (det vill säga när upphandlingsdokumentationen hade getts ut och efter den konkurrenspräglade dialogen).
B.13 Kostnadsförvaltning			
<i>Hur övervakade och förvaltrade det granskade organet sina projektkostnader, inklusive interna och externa medel?</i>	Delat	Delvis	Det gemensamma företaget Galileo anställde externa rådgivare och konsulter genom ramavtal som ingicks efter anbudsinfordran. Kostnaderna kontrollerades genom att det gjordes enskilda arbetsorder. Det gemensamma företaget Galileo hade dock ingen långsiktig politik när det gällde kostnader för externa rådgivare.
C. Anbud och kontrakt			
C. 1 Anbudsgivarnas förslag			
<i>Föreslog anbudsgivarna många och varierande lösningar?</i>		Delvis	De anbud det gemensamma företaget Galileo tog emot återspeglade anbudsgivarnas sakkunskap och erfarenhet som ledare inom europeisk industri. Men eftersom den offentliga sektorn inte angav några exakta specifikationer (se B.8) saknade anbudsgivarna riktlinjer för sina förslag och hade ingen möjlighet att precis möta tydliga krav. Detta problem identifierades av en förhandsutvald anbudsgivare som våren 2004 helt korrekt förutsåg resultatet av koncessionsprocessen (protokoll från ett sammanträde inom ramen för den konkurrenspräglade dialogen): Det gemensamma företaget Galileos upphandlingsdokumentation innehåller många bra anvisningar, och beslutet att varannan vecka ha bilaterala sammanträden (dvs. inom ramen för den konkurrenspräglade dialogen) är klokt, men stora frågetecken kvarstår. Tiden är alldeles för kort för att analysera det gemensamma företaget Galileos krav, planera affärsplanen för det företag som skall sköta driften av Galileo och lägga fram ett anbud före den 1 september i år. Anbud som tas fram under den tid som står till förfogande kommer med nödvändighet att i stor utsträckning bygga på gissningar. Muntliga besked till anbudsgivare att göra så gott de kan strider mot de skriftliga instruktionerna att utarbeta och lägga fram ett juridiskt bindande anbud. Det gemensamma företaget Galileo har inte resurser att göra en välgrundad jämförelse av anbuderna utifrån deras värde för den offentliga sektorn. Det gemensamma företaget Galileo upprättar ingen affärsplan för den offentliga sektorn med vars hjälp det kan göra sådana jämförelser, och företaget kan inte göra det inom tidsplanen för anbudsförfarandet. I synnerhet kommer anbudsmåtten att vara inkonsekventa på grund av (i) att anbudsgivarna i stor utsträckning måste förse sina anbud med villkor, som skiljer sig åt mellan anbuderna och som det gemensamma företaget Galileo inte kommer att kunna utvärdera, (ii) att det gemensamma företaget Galileo kräver att anbudsgivarna bestämmer sina egna åtaganden när det gäller nyckelresultat, som också dessa kommer att skilja sig åt mellan anbuderna och som det gemensamma företaget Galileo inte kommer att kunna utvärdera. Konsekvensen blir att anbudsgivarna står inför en

		upphandlingsrisk som helt avviker från de etablerade principerna för offentlig-privata partnerskap. Som förutsagts saknade de inlämnade anbudena fasta priser och tydliga åtaganden, och det gemensamma företaget Galileo tvingades förlänga urvalsfasen. I en teknisk anmärkning från en rådgivare för det gemensamma företaget Galileo från december 2004 bekräftas påståendet ovan: I flera avseenden återspeglade bristen på utveckling i anbudsgivarnas förslag osäkerheten om det gemensamma företaget Galileos krav. Till följd av denna osäkerhet fanns det stora strukturella skillnader mellan anbudena (vilket försvårade direkta jämförelser) och båda anbudsgivarna angav endast indikativa priser.
C.2 Bedömning av anbudet		
<i>Gjorde det granskade organet en bred bedömning av anbudet?</i>	Delvis	Det gemensamma företaget Galileo bedömde och betygssatte de mottagna anbudena i enlighet med de på förhand fastställda utvärderingskriterierna (ekonomiska, tekniska och förvaltningsmässiga). I februari 2005 gjorde det gemensamma företaget Galileo dock till sist den övergripande bedömningen att de konkurrerande anbudena var likvärdiga (se även C.1).
C.3 Val av anbudsgivare		
<i>Bedömde det granskade organet resultaten av utvärderingarna för att välja det anbud som gav bäst valuta för pengarna?</i>	Delvis	Det gemensamma företaget Galileo utvärderade anbudena genom att tillämpa sina formella utvärderingskriterier för upphandling. Företaget hade dock inga detaljerade och stabila utvärderingskriterier som återspeglade precisa krav som de konkurrerande anbudena kunde bedömas och jämföras mot (se även A.4). Det gemensamma företaget Galileo förklarade vid två tillfällen att man inte kunde välja vilken anbudsgivare man föredrog: i oktober 2004, och efter att ha förlängt urvalsfasen, i februari 2005.
C.4 Ändringar under förhandlingarna med den valda anbudsgivaren		
<i>Gjorde det granskade organet så få ändringar som möjligt av avtalsvillkoren under slutförhandlingarna med den valde anbudsgivaren?</i>	Nej	Efter att ha godkänt samgåendet och inlämnandet av ett gemensamt anbud kunde det gemensamma företaget Galileo inte längre driva förhandlingsprocessen. Det gemensamma företaget kunde inte tvinga fram efterlevnad av villkoren för samgåendet, och förhandlingarna påverkades negativt av konsortiets sammansättning och dess oförmåga att nå enighet (på grund av antalet andelshavare, deras olika intressen, erfarenhet av offentlig-privata partnerskap etc.).

FÖRTECKNING ÖVER UTTRYCK SOM ANVÄNDS I RAPPORTEN

Affärsnytta	Information som motiverar varför ett projekt inleds och går vidare. Den anger skälen till projektet och besvarar frågan "Varför?".
Affärsplan	Ett formellt uttalande om ett antal affärsmässiga mål, skälen till att de bedöms vara möjliga att uppnå och en plan för hur det ska ske.
Anbudsförfarande	Att annonsera efter, och därefter ta emot och utvärdera, anbud eller offerter från olika företag i den privata sektorn om leverans av tjänster inom ramen för en offentlig-privat finansierings- och koncessionsuppgörelse i syfte att få mesta möjliga valuta för pengarna.
Användarsegmentet i Galileo	Till skillnad från systemets rymdsegment och marksegment översätter användarsegmentet signalerna till tjänster för slutanvändarna. Det består av olika typer av mottagare för användarna.
Intressekonflikt	När en person eller organisation agerar med dubbla åtaganden med motstridiga mål eller intressen.
Koncessionsavtal	Ett avtal mellan offentliga och privata parter där de senare beviljas ensamrätt att driva, underhålla och investera i allmännyttig verksamhet.
Konkurrenstryck	När konkurrenter måste göra sina produkter/tjänster/anbud så attraktiva som möjligt för den upphandlande organisationen för att inte förlora sin position i förhållande till rivaliserande medtävlare, vilket leder till en bättre uppgörelse för den upphandlande enheten.
Måttstock för offentlig sektor (<i>public sector comparator</i>)	En beräkning av vad projektet skulle kosta om traditionella upphandlingsmetoder användes. Den används som hjälp för att fastställa om privat finansiering ger mer valuta för

	pengarna än traditionell upphandling.
Offentlig-privat partnerskap	Offentlig eller privat affärsverksamhet som har inrättats och arbetar genom ett partnerskap mellan myndighet och ett eller flera privata företag.
Riskfördelning	Avtalet mellan parterna i en offentlig/privat finansieringsöverenskommelse eller koncession som anger vilken part/vilka parter som har ansvaret för att bära de finansiella konsekvenserna eller andra konsekvenser om en negativ händelse inträffar, minska risken för att den ska inträffa och mildra effekterna om den inträffar.
Risköverföring	Överföring av den risk som normalt bärs av den upphandlande organisationen till tjänsteleverantören från privat sektor.
Styrningsstrukturer	Det system för tillsyn som finns för att ledningen ska kunna ha kontroll över projektet, inklusive fördelningen av ledningsansvar och processer och system för rapportering till ledningen.
Tillgänglighetsbetalning	En periodisk betalning från en offentlig myndighet till en koncessionsinnehavare för leverans av en tillgänglig anläggning.
Traditionell upphandling	Ett kontrakt enligt vilket kunden betalar uppdragstagaren för att tillhandahålla en tillgång under tiden arbetet för att ta fram tillgången fortskrider. Dessa tillgångar är fullt betalda då de har slutförts. Underhållet av dem regleras i separata kontrakt, och ansvaret för driften ligger kvar hos den offentliga sektorn.

Kommissionens svar på revisionsrättens särskilda rapport

”Förvaltningen av Galileoprogrammets utvecklings- och valideringsfas”

SAMMANFATTNING

I. -V. Galileo och Egnos är två banbrytande program för att inrätta ett europeiskt globalt system för satellitnavigering. Europeiska rymdorganisationen (nedan kallad ”ESA”) och kommissionen satte igång dessa två program som ett gemensamt initiativ och fick starkt stöd för dem från sina respektive medlemsstater.

ESA tog hand om den tekniska utvecklingen och kommissionen ansvarade för de politiska besluten. Tillsammans bildade de det gemensamma företaget Galileo som en samordningsplattform för att övervaka genomförandet av utvecklings- och valideringsfasen.

Kommissionen inrättade sedermera på rådets uppmaning en tillsynsmyndighet för installations- och driftsfasen för att tillvarata den offentliga sektorns intressen i det offentlig-privata partnerskapet.

Medlemsstaterna och ESA har spelat en central roll ända sedan initiativet inleddes. Efter vissa svårigheter med att finna privata finansiärer blev det integrerade programmet Egnos/Galileo under 2008 ett EU-program med heltäckande finansiering från EU:s budget. Sedan dess är det kommissionen som har tagit på sig rollen som programförvaltare. I och med den nya strukturen har ansvarsfrågorna klarats ut och kommissionen anser för närvarande att målen är på god väg att uppnås. Kommissionen medger att det har förekommit förseningar och överskridanden av budgeten, men med tanke på den innovativa karaktären och tekniska förfiningen i de förberedande faserna anser den att revisionsrättens bedömning av förvaltningen av utvecklings- och valideringsfasen är alltför negativ. Med facit i hand framstår det dock som om mer kunde ha gjorts i ett tidigare skede för att ta itu med några av problemen.

V.

i) Det gemensamma företaget Galileo inrättades som en kontaktyta mellan ESA, som ansvarar för den tekniska utvecklingsverksamheten (den fas som omfattar validering i omloppsbanan) och Europeiska kommissionen som ansvarar för de politiska aspekterna.

ii) Kommissionen har hela tiden övervakat programmet, men utan att blanda sig i ESA:s ansvarsområde, särskilt inte i tekniska och industriella frågor. Kommissionen har ibland ingripit när så krävts för att röja hinder ur vägen och föreslå omarbetningar av programmet.

VI. Beslutet att välja offentlig-privat partnerskap som samarbetsform var politiskt och fattades av rådet. Kommissionen fick ett klart och tydligt politiskt mandat att förbereda ett offentlig-privat partnerskap inom en begränsad tidsram och planerade detta utifrån den information som då fanns tillgänglig inom denna mycket specialiserade och innovativa sektor. Branschen svarade med seriösa och realistiska förslag som svar på förfarandet för en koncession för ett offentlig-privat partnerskap.

VIII. Genom det gemensamma företaget och senare tillsynsmyndigheten har kommissionen använt medel från sjätte ramprogrammet för att finansiera teknisk utveckling och tillämpningsinriktad FoTU. FoTU-projekten, och särskilt tillämpningsnära FoTU kommer att bära frukt på medellång och lång sikt (2009–2015) och exploateringen av sådana projekt kommer att tas upp i den kommande åtgärdsplanen för tillämpning av GNSS.

IX. Kommissionens förslag om att integrera Egnos-programmet i Galileoprogrammet räddade Egnos-programmet och säkerställde nödvändig finansiering för att fortsätta projektet. Kommissionen stod fast vid integrationstanken såväl under som efter koncessionsförhandlingarna.

X. Revisionsrättens redogörelse tar inte till fullo hänsyn till de rådande omständigheterna vid den tidpunkten. Programmet omfattade ett stort antal intressenter från den offentliga sektorn (EU:s och ESA:s medlemsstater, ESA, tredjeländer och kommissionen) med olika institutionella roller och ansvarsområden, och kommissionen arbetade aktivt för att finna lämpliga medel för att få med dessa intressenter på projektet. Kommissionen har uppnått verkliga framsteg på området internationellt samarbete. Inrättandet av det gemensamma företaget och tillsynsmyndigheten samt förslagen om att ändra inriktning på det program som upphörde genom antagandet av förordning 683/2008, visar vilket ledarskap kommissionen utövat med avseende på de berörda intressenternas respektive roller.

XI. Kommissionen har fått ett tydligt mandat att ta över programförvaltningen under installationsfasen, varför den också har börjat anpassa sin förvaltningskapacitet, både inom den egna institutionen och med stöd av kvalificerade externa rådgivare.

XII. Medlemsstaterna och andra intressenter får ta del av lärdomarna från Galileo för att förbättra förvaltningen av stora infrastrukturprogram.

INLEDNING

2. ESA och kommissionen satte igång Egnos och Galileo som ett gemensamt initiativ och fick starkt stöd för programmen från respektive medlemsstater.

ESA tog hand om den tekniska utvecklingen och kommissionen ansvarade för de politiska besluten. Tillsammans bildade de det gemensamma företaget Galileo som en samordningsplattform för att övervaka genomförandet av utvecklings- och valideringsfasen.

För installations- och driftsfasen inrättade rådet på kommissionens inrådan en tillsynsmyndighet för tillvaratagande av den offentliga sektorns intressen i det offentlig-privata partnerskapet.

HISTORIEN BAKOM GALILEO

15. Inför Galileoprogrammets utvecklingsfas inrättades det gemensamma företaget Galileo för att säkerställa enhetligheten i projektets ledning och ekonomiska kontroll under forsknings-, utvecklings- och demonstrationsfasen av Galileoprogrammet, och för detta ändamål skulle det mobilisera de medel som avsatts för detta program (artikel 1 i förordning (EG) nr 876/2002). Det tekniska ansvaret under denna fas anförtröddes ESA inom ramen för GalileoSat-programmet. ESA-medlemsstaternas godkännande av GalileoSat-programmet blev startskottet

för den industriella verksamheten. Det gemensamma företaget Galileo utgjorde samordningsplattformen för ESA och kommissionen under utvecklings- och valideringsfasen.

17. -18. Enligt artikel 2 ska företags främsta uppgifter vara följande:

1) Leda den optimala integreringen av Egnos (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) i Galileoprogrammet samt genomförandet av programmets utvecklings- och valideringsfas.

2) I samarbete med ESA sätta igång utvecklingsfasens industriella verksamhet.

3) I samarbete med kommissionen och ESA förbereda installations- och driftsfasen genom att ansvara för upphandlingsförfaranden som leder till undertecknandet av koncessionsavtal.

4) Övervaka genomförandet av all programverksamhet.

21. Syftet med kommissionens meddelande från oktober 2004, som formulerades av rådet (transport) vid dess möte i mars 2004, var inte att rapportera om hur arbetet fortskrider under utvecklings- och valideringsfasen utan att inleda installations- och driftsfaserna.

Förseningarna i den tekniska utvecklingen (den fas som omfattar valideringen i omloppsbanan) vid denna tidpunkt ansågs inte oförenliga med inledningen av verksamheten inför programmets installationsfas under 2006.

22. Den tillgängliga informationen vid denna tidpunkt visade att det inte var omotiverat att vänta sig ett positivt resultat av upphandlingsförfarandet. Meddelandet visade att förfarandet dittills varit framgångsrikt och därefter efterlystes en bekräftelse från rådet för att

– det gemensamma företaget skulle kunna avsluta sina förhandlingar om koncessionsavtalet, vilket skulle undertecknas under 2005, och

– privata intressenter skulle kunna bekräfta sina bud och ekonomiska åtaganden.

23. Angelägen att ta det politiska ansvar som anförtrots den, skapade kommissionen förutsättningar för ett avtal mellan medlemsstaterna genom att uppdra åt f.d. kommissionsledamoten Karel Van Miert att medla. Kommissionen lyckades bryta upp låsningarna i koncessionsförhandlingarna och den del av utvecklings- och valideringsfasen som hade kört fast på grund av oenighet mellan medlemsstaterna under perioden mellan juli och december 2005.

26. Under 2006, närmare bestämt andra hälften av år 2006, minimerade det gemensamma företaget Galileo, med starkt stöd av kommissionen och Europeiska investeringsbanken, skillnaderna i förhållande till den sammanslagna företagsgruppen till några få frågor som förblev svårbemästrade. Resultatet av dessa förhandlingar överfördes tillsammans med förhandlingsdelegationen och det gemensamma företaget Galileos övriga verksamhet till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet i slutet av 2006.

27. I slutet av 2005 förberedde kommissionen installationsfasen genom att vidta åtgärder för att klara av överföringen från det gemensamma företaget Galileo, som inrättats för utvecklingsfasen, till tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet som inrättats för att förvalta den offentliga sektorns intressen i programmet för det offentlig-privata partnerskapet inför installations- och driftsfasen.

Två antaganden låg till grund för kommissionens åtgärder: 1) att koncessionsförhandlingen skulle kunna avslutas i slutet av 2006, någonting som förhandlingarnas status i viss mån bekräftade efter sammanslagningen av företagsgrupperna, och 2) att de då uppenbara förseningarna i utvärderingen i omloppsbana innebar att denna fas skulle fortsätta också efter nedläggningen av det gemensamma företaget Galileo.

28. Parallellt stötte ESA på avsevärda svårigheter i förvaltningen av både Egnos och Galileo under 2006 och 2007. Svårigheterna med Egnos var framför allt av teknisk natur. Galileoprogrammets industriella struktur och ESA:s förvaltning av programmet drabbades av betydande förseningar och överskridande av budgeten. ESA påbörjade en omfattande förändring av de avtalsförbindelser som organisationen hade knutit för GalileoSat-programmet.

Ställd inför dessa svårigheter och den låsta koncessionsprocessen föreslog kommissionen för rådet och parlamentet att ändra programmets inriktning, finansiera installationsfasen med medel ur gemenskapens budget, samt att den skulle träda in som förvaltare av programmet och använda ESA som upphandlingsagent under installationsfasen. Förordning 683/2008 om det fortsatta genomförandet av de europeiska satellitnavigeringsprogrammen (Egnos och Galileo) antogs den 9 juli 2008.

29. Syftet med meddelandet av den 27 maj var inte en ingående beskrivning av skälen till att förhandlingarna om koncession brutit samman utan snarast att inventera resultaten av förhandlingarna och föreslå en fortsatt väg framåt.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETODEN

31. Under den period som är föremål för revisionsrättens revision (september 2003–december 2006) inrättades det gemensamma företaget Galileo för att säkerställa enhetligheten i projektets ledning och ekonomiska kontroll under Galileoprogrammets forsknings-, utvecklings- och demonstrationsfas, och för detta ändamål ska det mobilisera de medel som avsatts för detta program.

ANMÄRKNINGAR

39. Tanken på att genomföra ett offentlig-privat partnerskap byggde på studier och rapporter som sammanställts under Galileos installationsfas, vilka visade på styrkan i att låta Galileos installations- och driftsfas respektive kommersiella exploateringsfas uppgå i en offentlig-privat partnerskapsstruktur med inslag av privat finansiering. Valet av offentlig-privat partnerskap tillskyndades och godkändes slutligen av rådet, men förberedelserna av partnerskapet försvårades av den begränsade tidstillgången. Branschen svarade med seriösa och realistiska förslag på förfarandet om en koncession för ett offentlig-privat partnerskap.

41. Som framgår av de studier vilka kommissionen har tillgång till har bästa praxis på området verkligen beaktats. Denna bästa praxis har emellertid utvecklats med avseende på etablerade branscher och tjänsteområden (exempelvis motorvägar, sjukhus och kraftverk) där riskerna redan är förhållandevis väl definierade och kostnadsjämförelser enkla att göra utifrån befintliga kostnadsuppgifter. Detta varken är eller var fallet med Galileos installation, drift och kommersiella exploatering.

a) Galileoprojektets unika natur gjorde att det var mycket besvärligt att tillämpa bästa praxis från offentlig-privata partnerskap på projektet. Exempelvis var det svårt att utveckla en tillförlitlig måttstock för offentlig upphandling när uppgifter saknas.

Den avgörande skillnaden i omfattning mellan validering i omloppsbana och full operativ kapacitet gjorde det omöjligt att använda sig av data från valideringen i omloppsbana för att utveckla en sådan måttstock. De studier som utförts av kommissionen och det gemensamma företaget Galileo visade vilka risker som förelåg i samband med installationen, driften och den kommersiella exploateringen av den föreslagna infrastrukturen och innehöll bedömningar av en möjlig effektiv fördelning inom ramen för en offentlig-privat koncessionsplan.

b) På grund av tidspressen och svårigheterna med att hitta tillräckligt med fall att utgå ifrån valde kommissionen och det gemensamma företaget Galileo en konkurrenspräglad dialog för upphandlingen i syfte att möjliggöra en finjustering i flera steg av upphandlingsspecifikationerna.

Den konkurrenspräglade dialogen finns just för att hantera sådana fall som det offentlig-privata partnerskapet Galileo, vilkas tekniska, finansiella och juridiska struktur gör dem komplexa.

Avsikten var att genom detta förfarande åtgärda de okända inslag som utmärker det offentlig-privata partnerskapet Galileo genom samarbete med mycket seriösa och engagerade anbudsgivare.

Förfarandet förlängdes just för att tillåta kandidaterna att lägga fram en affärsplan och finansieringsmodeller som var mer ingående och vederhäftiga.

Förlängningen av dialogförfarandet och samarbetet mellan det gemensamma företaget Galileo och kandidaterna, också efter företagskoncentrationen, gav betydande resultat som inarbetades i avtalsvillkoren.

c) Det gemensamma företaget Galileo hade personal med specialiserad erfarenhet från rymdområdet och projekt därifrån. Personalen hade också särskild förvaltningserfarenhet från offentligfinansierade infrastrukturprojekt och projektfinansiering. Det fanns inga kunskapsluckor i förhållande till andra grupper i branschen.

Erfarna rådgivare deltog i arbetet med att utveckla programmet (jfr. särskilt studien om inledningsfasen). Ända sedan den aktiva fasen av den konkurrenspräglade dialogen inleddes har erfarna rådgivare (exempelvis Price Waterhouse Coopers och Lovell's) och höga tjänstemän inom Europeiska investeringsbanken bistått det gemensamma företaget Galileo i förhandlingarna, antingen före eller efter sammanslagningen av kandidaterna och i samband med själva koncentrationen.

d) Varken det gemensamma företaget Galileo eller kommissionen vare sig uppmuntrade eller stöttade sammanslagningen av två anbud. För att mildra effekterna av den process som beskrivs av domstolen (främst minskad konkurrens) villkorade kommissionen sitt godkännande av koncentrationen.

Efter en ingående genomgång av det gemensamma anbudet bedömde det gemensamma företaget Galileo, med stöd av högt kvalificerade rådgivare, att det gemensamma anbudet gav mer valuta för pengarna jämfört med de enskilda anbudena.

e) Medlemsstaterna var inte enbart hänvisade till det gemensamma företaget Galileos officiella rapportering, eftersom de också var företrädare i företagets styrelse som fick ingående underrättelser om hur förhandlingarna fortskred och regelbundna uppdateringar om hur programmet utvecklade sig.

De var även företrädare i särskilda arbetsgrupper, i synnerhet det offentlig-privata företagets sakkunniggrupp, för att på nära håll följa förhandlingsprocessen och de fick därmed full insyn i svårigheterna under förhandlingarna, särskilt i frågor som rör koncessionen.

Även om förhandlingarna var komplicerade, var de väl strukturerade och fördes på ett professionellt sätt av de båda parterna. Det gemensamma företaget Galileo hade inte tillräckliga skäl att ifrågasätta koncessionens genomförbarhet. Rapporterna om det gemensamma företaget Galileo var avsedda för en större publik än medlemsstaterna och kunde därför inte innehålla vissa uppgifter.

42. Modellen med ett offentlig-privat företag, som föreslogs av kommissionen, avvek från andra modeller för offentlig-privata företag som fanns då. Verksamhetens mycket specifika natur och de därmed följande riskerna innebar att andra befintliga projekt inte kunde användas som referenspunkter för Galileoprojektet vid fördelningen av riskerna och finansieringen mellan den offentliga och privata sektorn.

a) Galileoprojektets tekniska komplexitet är ett faktum som alla inblandade är väl införstådda med, i synnerhet den privata sektorn.

b) Inledande studier visade på svårigheter att förutsäga hur stor vinsten skulle bli, men detta ansågs inte vara ett hinder på vägen mot inrättandet av det offentlig-privata företaget.

Betalningar för tillgänglighet som gjorts av den offentliga sektorn ansågs vara ett lämpligt instrument för att garantera den finansiella hållbarheten.

Avtalsvillkoren tillät även en struktur för betalning för tillgänglighet, om vilken man slöt ett högnivåavtal med den privata sektorn.

c) Det faktum att den offentliga sektorn ansvarade för konstruktionsarbetet under utvecklingsfasen var känt för den privata sektorn och framhölls som ett komplicerande inslag vid riskfördelningen inom koncessionsplanen.

I rapporterna från sakkunniga på området utmålades emellertid aldrig detta som ett hinder för koncessionsplanens hållbarhet.

Det bör påminnas om att många av de företag som lämnade anbud på koncessionsavtalet finns i den bransch som utarbetade konstruktionen under utvecklingsfasen.

Textruta 2

Marknadsrisken, konstruktionsrisken och i mindre utsträckning skadeståndsansvaret hörde till de mer omtvistade områdena under förhandlingarna.

Framsteg gjordes emellertid under förhandlingarna, åtminstone i fråga om skadeståndsansvaret och fördelningen av marknadsriskerna.

Vidare är det troligt att de strandade koncessionsförhandlingarna också kan förklaras med andra faktorer, exempelvis att industrin lyckats skaffa mer fördelaktiga finansieringsalternativ.

Svårigheterna med att överföra marknadsrisken identifierades och erkändes, och därför inriktades avtalsvillkoren klart och tydligt mot ett möjligt avtal med minimal risköverföring inledningsvis och mekanismer för en gradvis ökning av överföringen av marknadsrisken under avtalets löptid.

Överföringen av konstruktionsrisken var den mest kontroversiella frågan under förhandlingarna om det offentlig-privata företaget.

Den fas som omfattar validering i omloppsbana var ursprungligen tänkt att minska de konstruktionsrisker som den privata sektorn uppfattade som ett avgörande hinder i konstruktionsarbetet.

Branschens vägran att ta på sig konstruktionsrisker på grund av bristande möjligheter till synlighet, inblandning och utvärdering under valideringen i omloppsbana kritiserades hårt under förhandlingarna, eftersom den potentielle koncessionsinnehavaren var en grupp sammansatt av samma aktörer, vilkas resultat var synliga under konstruktionsfasen.

I avtalsvillkoren bestämdes de grundläggande inslagen i en struktur för minskat skadeståndsansvar för tredje part.

43. Enligt den förordning som ligger till grund för det gemensamma företaget Galileo ska företaget ”ge ESA i uppdrag att genomföra den verksamhet som är nödvändig under utvecklingsfasen när det gäller systemets rymdsegment och tillhörande marksegment.”

Denna verksamhet genomfördes av ESA inom ramen för GalileoSat-programmet som finansierades gemensamt av ESA:s medlemsstater (frivilliga bidrag) och Europeiska gemenskapen.

45. ESA ansvarade för genomförandet av GalileoSat-programmet och rapporterade sina åtgärder till det gemensamma företaget Galileo. Som framgår av artikel 2.4 i förordningen var det gemensamma företagets övervakning begränsad till att se till att programmets olika faser fördelades jämnt och avsåg inte att ersätta ESA:s tekniska sakkunskap.

47. Galileos budget för utveckling och validering utarbetades på grundval av studier genomföra av kommissionen och godtogs av ESA i GalileoSat-deklarationen.

I GalileoSat-deklarationen planerades som standard en 20 % flexibilitet i fråga om ESA:s bidrag som skapade en faktisk reserv på 10 % i den totala budgeten, vilket p.g.a. programmets komplexitet visade sig vara otillräckligt.

48. Det faktum att ESA:s medlemsstater kom igång för sent med GalileoSat-programmet medförde inledande förseningar och ökade kostnader som aldrig kunde återvinnas.

49. Upphandlingen i samband med valideringen i omloppsbana genomfördes av ESA inom ramen för organisationens eget upphandlingssystem.

ESA bestämde sig för en industriell organisation ledd av en enda huvudentreprenör som ändå garanterade en geografiskt spridd avkastning till underleverantörerna, åtminstone i den del av programmet som finansierades av ESA:s medlemsstater.

Galileo är det första och enda globala system för satellitnavigering som europeiska rymdindustrin faktiskt haft möjlighet att delta i. Till följd därav var det troligt att den utsedda huvudentreprenören skulle komma i åtnjutande av en definitiv konkurrensfördel i förhållande till framtida konkurrenter (främst under installationsfasen). Detta fick avsevärda återverkningar på den industripolitik som bedrevs av ESA.

Till följd av detta och flera berörda medlemsstaters åtgärder blev den huvudentreprenör som slutligen valdes ett gemensamt företag sammansatt av konkurrerande företag som aldrig lyckades samarbeta effektivt.

Ställt inför ökade kostnader och förseningar bestämde sig ESA i december 2007 slutligen för en industriell organisation och en avtalsram av annorlunda slag, vilket innebar att organisationen själv tog huvudentreprenörsansvar och lade ut de olika arbetsuppgifterna direkt på underleverantörerna.

53. Den forskningsverksamhet som finansierades inom sjätte ramprogrammet var inriktad på de viktigaste användarsektorerna (standardisering, rätts- och tjänstefrågor, marknaden osv.) Forskningsprojekten inom de olika användarsektorerna omfattade generellt utveckling, testning och teknisk demonstration.

Exploateringen av sådana projekt kommer att tas upp i den kommande åtgärdsplanen för tillämpning av GNSS.

Definitionen av de tjänster som låg till grund för systemspecifikationerna hade gjorts tidigare med medel från femte ramprogrammet.

54. Ramprogrammet syftar till att främja utvecklingen av teknik och tjänster samtidigt som marknadens aktörer ges friheten att välja på vilket område utvecklingen ska äga rum. Denna arbetsmetod har visat sin livskraft genom att flera företag, särskilt små och medelstora, har förvärvat kunskap och erfarenheter som gjort dem ledande på sina marknader. Exempel på sådana företag är Ifen och Septentrio som tillverkar mottagare för både Galileo och GPS, Polestar som tillverkar positioneringslösningar för inomhusbruk samt Telesys som erbjuder platsbaserade tjänster.

Som så ofta inom forskningsverksamhet är resultaten av projekten inte garanterade och de är beroende av flera faktorer som ligger utanför kommissionens ansvarsområde. Användningen av resultaten på den kommersiella marknaden måste förbli ett beslut som fattas av företagsgrupperna med ansvar för projekten.

55. Tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet följde upp projekten, främst med hjälp av personal som tidigare arbetat med dessa projekt för det gemensamma företaget Galileo. Tillsynsmyndigheten främjade spridningen av projektresultat genom att bygga upp en Internetbaserad databas över projektresultat, organisera två framgångsrika konferenser om det "växande Galileo" som drog nytta av dessa resultat och publicera en sammanställning av sådana resultat.

Ett antal projekt inom sjätte ramprogrammet har blivit försenade, men en analys av de enskilda projekten visar på olika anledningar till detta som inte nödvändigtvis beror på överföringen.

56. Den verksamhet som finansierades inom sjätte ramprogrammet inbegriper utveckling av ny programvara, utvärdering av potentialen på näraliggande marknader, undersökning av tänkbara affärsmodeller samt forskning om affärsplaner som lämpar sig för saluföring av dem. Erfarenheterna från marknadsutveckling och teknisk innovation visar att de flesta marknadsinnovationer skapas av marknaden själv och inte genom styrning uppifrån. Detta gäller särskilt på ännu inte utvecklade marknader som denna, där det gemensamma företaget Galileo och tillsynsmyndigheten skulle ha haft svårt att utarbeta övergripande utvecklingsstrategier.

57. Förseningarna i Galileo-/Egnos-programmet kan förklara att en del projekt inom sjätte ramprogrammet försenats.

60. Egnos har varit drabbat av förseningar, bl.a. i utvecklingsarbetet, som huvudsakligen beror på tekniska frågor utom kommissionens kontroll.

a) Till följd av inneboende svårigheter i förhållandet mellan de olika parter som ingår i Egnos visade det sig mycket besvärligt att sluta Egnos-avtalet. Till sist slutfördes förhandlingarna om avtalet i slutet av 2008 och undertecknades den 31 mars 2009. Tillsynsmyndighetens program för Egnos (Artes 9) som f.n. styr Egnos löper ut den 31 mars 2009, vid den tidpunkt då systemet ska vara anpassat till de tekniska specifikationer som krävs för att en ekonomisk aktör ska kunna exploatera det.

b) I mars 2009 kommer systemet de facto att kunna certifieras, och operatören kommer enligt planerna att certifieras 2010 i enlighet med förordningen om det gemensamma europeiska luftrummet.

61.

b) Trots att införlivandet av Egnos i Galileo har fastslagits som ett mål på politisk nivå, har detta alltid inneburit ett problem i avtalsförhandlingarna.

Därför uppmanades de företag som intresserade sig för ett koncessionsavtal att utgå från möjligheten att Egnos införlivas i Galileo.

De anbud som inkom utgick uttryckligen från fördelarna med att integrera de två systemen, och förhandlingarna om koncessionsavtalet efter sammanslagningen av de två kandidaterna utgick ifrån ett integrationsscenario.

c) Komplexiteten i Egnos institutionella ram beror på hur programmet en gång utarbetades.

d) Det gemensamma företaget Galileo har låtit utarbeta flera affärsplaner åt Egnos samt låtit genomföra studier om en möjlig saluföring av sina tjänster som visade på att Egnos hade en förhållandevis begränsad potential att generera inkomster.

Diskussioner som hållits med flygsektorn har visat på svårigheterna med att få Egnos-signalen, som kostnadsfritt kan användas av vilken användare som helst, att generera inkomster.

Det bör i detta sammanhang understrykas att i tekniskt hänseende skiljer sig inte Egnos OS och SoL åt i fråga om tillgänglighet för användarna. De skiljer sig endast åt i certifieringshänseende.

Detta var bakgrunden till det gemensamma företaget Galileos beslut att inte investera i marknadsutveckling för Egnos vidkommande.

62. Egnos-programmet bedrevs som ett ESA-program (Artes 9), i första hand finansierat av ESA-medlemsstater och EOIG. Finansieringen från EU:s sida var begränsad.

Förseningar och överskridanden av budgeten har av olika tekniska skäl förekommit inom Artes 9-programmet.

63.

a) Oberoende av koncessionsförfarandet stötte Egnos på en rad tekniska frågor, som varken kommissionen eller det gemensamma företaget Galileo hade givna svar på, vilket också ledde till förseningar i programarbetet.

b) Det är mycket svårt att utse en operatör för en infrastruktur som inte är tekniskt färdigutvecklad. Dessutom hade det varit omöjligt för kommissionen att utse en operatör som inte har rättigheter till de tillgångar som ska förvaltas.

Europeiska kommissionen är f.n. ansvarig för att avsluta processen med att utse en ekonomisk operatör åt Egnos.

Behovet av att sluta ett ramavtal hade en begränsad inverkan på koncessionsförhandlingarna.

64. Det gemensamma företaget Galileo fick ett tydligt mandat att integrera Egnos i Galileo, vilket gjorde det nödvändigt att förhandla om ett ramavtal med olika intressenter i Egnos för att bana väg för den slutgiltiga överföringen av Egnos ägande.

Förhandlingarna om ramavtalet ledda av det gemensamma företaget Galileo strandade slutligen p.g.a. den komplexa institutionella ram som också revisionsrätten framhållit, men de fungerade ändå som en sund grund för det nuvarande avtal som slutits med kommissionen.

65. Till följd av förseningarna i programmet, genomförde det gemensamma företaget Galileo inte Egnos plan för marknadspenetration.

67. Fördelningen av uppgifter mellan parterna under utvecklingsfasen skedde enligt principen om samarbete mellan parterna för inrättandet av en gemensam grund för utvecklingen av programmet.

Denna metod har setts över inför installationsfasen som enligt GNSS-förordningen kräver en strikt fördelning av rollerna och ansvaret mellan berörda parter.

68.

a) Vad gäller det gemensamma företaget Galileos huvuduppgifter, se kommissionens ståndpunkt under punkt 17 ovan.

Kommissionen noterar att denna förvaltningsstruktur, och särskilt ESA:s dubbla roll definierades tydligt i förordningen om bildandet av det gemensamma företaget Galileo.

b) Avvecklingen av det gemensamma företaget Galileo påverkade inte företagets roll i den programfasen.

Samtidigt var det nödvändigt att avveckla det gemensamma företaget Galileo för att undvika överlappande roller mellan det gemensamma företaget Galileo och tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet.

69. Tanken med avtalet mellan ESA och det gemensamma företaget Galileo var att inleda ett partnerskap mellan de parter som samfinansierade projektet, varvid ESA skulle ha tillämpat sina egna regler vid tilldelning av kontrakt.

Eftersom avtalet byggde på samarbete, lämnades aldrig någon redogörelse för genomförande- och rapporteringsförfarandena på det sätt som är vanligt i standardiserade avtalsförbindelser. De specifika rapporteringsreglerna fastställdes av det gemensamma företaget Galileos styrelse när ESA:s fordringar förföll till betalning.

Avtalet om uppdrag att bedriva allmännyttig verksamhet mellan kommissionen och ESA under installationsfasen, som undertecknades i december 2008, inbegriper noggrann översyns- och rapporteringsskyldighet.

70. ESA ansvarade för både valideringen i omloppsbana och Egnos genom de båda programmen GalileoSat och Artes 9.

71. Enligt kommissionen råder det inget tvivel om att ESA ansvarar för resultaten av organisationens tekniska utvecklingsverksamhet. Kommissionen har klart och tydligt tagit sitt politiska ansvar inom ramen för programmet. Varje beslut kan följas tillbaka till respektive ansvarigt organ.

73. Kommissionen spelade rollen av GNSS-programmens främsta tillskyndare.

Koncessionsförhandlingarna pågick mellan 2005 och 2007 och resulterade i december 2006 i de förväntade avtalsvillkoren.

Korrigerande åtgärder vidtogs när det visade sig att koncessionsförhandlingarna brutit samman.

De svårigheter som förekommit i förhandlingarna fram till slutet av 2006 var inte tillräckliga för att det skulle framstå som omöjligt att leverera infrastrukturen till Galileo inom ramen för en offentlig-privat koncessionsplan.

Först tidigt 2007 kunde kommissionen avgöra om en förlängning av koncessionsprocessen inte skulle ha inneburit något offentligt mervärde och därför bestämma sig för att avsluta förhandlingarna.

Kommissionen hänvisar till sitt svar under punkt 23.

74. De svårigheter som förekom under utvecklingsfasen hade orsaker, som i stort sett låg utanför kommissionens kontroll och som förvaltningsprinciperna för kommissionens åtgärder inte kunde påverka.

a) Kommissionen lyckades få rådet och parlamentet att godkänna tydliga mål för EU:s GNSS-program.

Det är troligt att ett program av denna omfattning väcker många olika förväntningar bland intresserade parter, och i synnerhet medlemsstaterna kan ha haft olika mål som de arbetat för. Detta har dock inte ändrat programmets ursprungliga mål.

b) Valet av en koncessionsmodell med offentlig-privat partnerskap som kan täcka projektets olika faser (installation, drift och kommersiell exploatering) är liktydigt med långsiktiga visioner och planeringsprinciper.

Det faktum att denna process inte lyckades påverkar inte den långsiktiga arbetsmodell som antagits av rådet.

i) Om man följer en offentlig-privat koncessionsplan, förväntas exploateringsmodellen och färdplanen levereras av den privata sektorn.

Ett av skälen till att valet fallit på just denna modell är det faktum att den privata sektorn ansågs kunna klara av detta.

Enligt GNSS-förordningen kommer kommissionen att ansvara för utarbetandet av en sådan färdplan för Galileo parallellt med installationen av infrastrukturen.

Vad gäller Egnos, kommer upprättandet av färdplanen att bli en förhandlingsfråga inom ramen för valet av den kommande Egnos-operatören.

ii) Problemen i samband med förhandlingarna om ett ramavtal för Egnos berodde huvudsakligen på förhållandet mellan Egnos intressenter.

Förhandlingen om avtalet har tagits över av tillsynsmyndigheten och för det europeiska GNSS-systemet och avslutades av kommissionen utan avbrott eller förluster av förhandlingsstyrka.

Förhandlingarna om avtalet mellan EG och EOIG avslutades i december 2008 och undertecknades den 31 mars 2009.

iii) Med tanke på programmets politiska och strategiska natur har kommissionen varit angelägen att regelbundet informera rådet och försäkra sig om stöd därifrån.

c) Till följd av bestämmelserna i fördraget måste kommissionen inrätta två rättsstrukturer: det gemensamma företaget Galileo (med stöd i artikel 171), som skulle samarbeta med ESA om utvecklings- och valideringsfasen, samt tillsynsmyndigheten (med stöd i artikel 308) för att styra installations- och driftsfasen. För att bana väg för dessa två strukturer bedrevs stödverksamhet inom ramen för fyra olika kontrakt, men inget av dessa inbegrep inrättandet av rättsstrukturer.

d) Se kommissionens synpunkter under punkt 41 c.

e) En omfattande riskkalkyl för koncessionen har utarbetats under dialogfasen och med stöd av erfarna rådgivare till det gemensamma företaget Galileo.

Ett stort antal dokument rörande identifiering och eventuell fördelning av sådana risker har utarbetats under loppet av förhandlingarna med koncessionskandidaterna.

På grund av projektets natur, som den beskrivs ovan, kunde inte någon sådan ingående identifiering och bedömning av riskernas omfattning göras på förhand.

f) Kommissionen spelade rollen av GNSS-programmens främsta tillskyndare. Korrigeringsåtgärder vidtogs när det visade sig att koncessionsförhandlingarna brutit samman.

De svårigheter som förekommit i förhandlingarna intill slutet av 2006 var inte tillräckliga för att det skulle framstå som omöjligt att leverera infrastrukturen till Galileo inom ramen för en offentlig-privat koncessionsplan.

Först tidigt 2007 kunde kommissionen avgöra om en förlängning av koncessionsprocessen inte skulle ha inneburit något offentligt mervärde och därför bestämma sig för att avsluta förhandlingarna.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

75. Med tanke på projektets innovativa karaktär och tekniska förfining anser kommissionen att rådets utvärdering av hur utvecklings- och valideringsfasen förvaltats var överdrivet negativ.

a) Det gemensamma företaget Galileo var aldrig tänkt som en stark förvaltare av operativa program. Förordning 876/2002 är tydlig på denna punkt: "Ett gemensamt företag enligt artikel 171 i fördraget bildas härmed för en period av fyra år för genomförandet av utvecklingsfasen av Galileoprogrammet. Det gemensamma företags syfte ska vara att säkerställa enhetligheten i projektets ledning och ekonomiska kontroll under forsknings-, utvecklings- och demonstrationsfasen av Galileoprogrammet, och för detta ändamål ska det mobilisera de medel som avsatts för detta program." Enligt förordningen ska det gemensamma företaget Galileo också "ge ESA i uppdrag att genomföra den verksamhet som är nödvändig under utvecklingsfasen när det gäller systemets rymdsegment och tillhörande marksegment", vilket innebär ett erkännande av ESA:s ansvar för att genomföra den tekniska utvecklingsverksamheten.

b) Inom ramen för sitt ansvar har kommissionen hela tiden övervakat och lett programmet. Kommissionen ingrep när så krävdes för att röja hinder ur vägen, skjuta till extra medel eller anpassa programstrukturen.

Av kommissionens föreslagna omstrukturering av programmet från 2008 framgår tydligt och klart att kommissionen skulle förvalta programmet, vilket är svaret på den fråga som revisionsrätten understrukt.

76. Det offentlig-privata partnerskapet förbereddes utifrån den information som fanns tillgänglig vid denna tidpunkt, och som i sin tur byggde på förberedelsearbeten som genomförts med hjälp av extern spetsrådgivning.

Det offentlig-privata partnerskapets idé byggde på studier och rapporter som sammanstälts under Galileos installationsfas, vilka visade på styrkan i att låta Galileos installations- och driftsfas respektive kommersiella exploateringsfas uppgå i en offentlig-privat partnerskapsstruktur med inslag av privat finansiering. Valet av offentlig-privat partnerskap tillskyndades och godkändes slutligen av rådet. Förberedelserna av partnerskapet försvårades av den begränsade tidstillgången. De specifika utmaningarna med Galileo som offentlig-privat

partnerskap som främst är kopplade till specifika tekniska och marknadsrealiterade förutsättningar förklarar till stor del varför koncessionsprocessen inte kunnat avslutas.

77. ESA drabbades av teknik- och programplaneringsproblem, vilket förklarar förseningarna och överskridanden av budgeten.

78. FoTU-verksamheten har varit central för att kunna definiera Galileos uppdrag och prestanda, fokusera på de viktigaste användarsektorena, bedriva forskning i tillämpningar och andra aspekter som gör att Galileo kommer att kunna användas framöver.

Denna verksamhet har väckt ett betydande intresse bland användarna och lett till utvecklingen av teknologi och kunskap som kommer att exploateras under den senare saluföringsfasen.

79. Införlivandet av Egnos i Galileo har varit avgörande för att garantera kontinuiteten i Egnos-programmet och säkerställa nödvändig finansiering.

Trots de tekniska svårigheterna och tack vare förtydligandet av den institutionella ramen på kommissionens initiativ, kommer Egnos att bli EU:s första GNSS-program i drift.

80. Kommissionen måste utöva sin roll som tillskyndare av projektet under hela programtiden, samtidigt som den tog hänsyn till samtliga berörda parter, särskilt ESA i egenskap av partner i detta gemensamma initiativ. Kommissionen hanterade situationen aktivt och tog regelbundet initiativ till att undanröja hinder och utveckla programmet.

81. Kommissionen har gått igenom programförvaltningen och därvid beaktat många av revisionsrättens rekommendationer.

82. I ett beslut föreslog kommissionen att den skulle överta programförvaltningen för Galileo vid denna avgörande tidpunkt för programmet. Rådet och Europaparlamentet godkände detta förslag genom att anta förordning 683/2008. Kommissionen har befogenhet att föreslå den lösning som långsiktigt är lämpligast.

Rekommendation 1

Kommissionen har redan vidtagit konkreta åtgärder för att anpassa sina resurser samt rättsliga och finansiella instrument för att agera som programförvaltare. För att förenkla denna process inrättades den interinstitutionella panelen för Galileo.

a) Kommissionen har sett till att 30 erfarna anställda vid tillsynsmyndigheten för det europeiska GNSS-systemet (några med erfarenhet ända från det gemensamma företaget Galileo) överflyttats och genomfört den interna rekryteringen för att sätta samman ett engagerat Galileo-team.

b) I förordning 683/2008 klargörs ESA:s och kommissionens respektive roller. Vid tillämpningen av denna förordning har kommissionen slutit avtal om allmännyttig verksamhet med ESA för upphandling av fullständig driftskapacitet och Egnos vidare utvecklingsverksamhet.

c) I och med förordning 683/2008 fick kommissionen en särskild budgetpost för Galileo för att finansiera infrastrukturen. Kommissionen använder sig av offentlig upphandling för att införskaffa infrastruktur.

I fråga om drifts- och kompletteringskostnaderna förbereder kommissionen f.n. nästa budgetram för att säkerställa att medlen räcker till. Den kommer också att se över de finansiella instrument som gjorts tillgängliga i enlighet med budgetförordningen för att säkerställa att de räcker för att finansiera programmet.

(d) Enligt ramen för ekonomisk styrning i förordning 683/2008 sker en tydlig fördelning av rollerna och befogenheter.

83. I förordning 683/2008 ges kommissionen uppdraget att utöva ledarskap och att för rådet och parlamentet lägga fram planer för Galileo efter installationsfasen. Dessutom inrättades den interinstitutionella panelen för Galileo.

Rekommendation 2

I förordning 683/2008 upprepas programmets politiska mål som har varit konstant på senare år. Förordningen innehåller också en grundlig färdplan för installationsfasen och kommissionen har uppmanats att 2010 utarbeta ett meddelande om Galileos framtid efter installationsfasen.

a) Kommissionens meddelande kommer bl.a. att beröra Galileos strategiska och operativa mål. Det kommer att behandla frågan om modellen för systemets drift med hänsyn till marknadsrealiteter, önskvärd positionering av systemet i värdekedjan och kommer särskilt att belysa konsekvenserna av de föreslagna modellerna för budgeten och den offentliga sektorns ansvar.

b) Meddelandet kommer att behandla frågan om införlivandet av Egnos i Galileo.

84. Kommissionen har redan inlett arbetet med olika berörda parter för att formulera ett utkast till meddelande, och har dessutom sökt stöd från utomstående rådgivare för att inventera den information som samlats under årens lopp, särskilt erfarenheterna från koncessionsförhandlingarna.

Rekommendation 3

För att bli färdig innan installationsfasen är över har kommissionen påbörjar arbetet med att förbereda driftsfasen. Kommissionen kommer att beakta tillgänglig erfarenhet.

85. Kommissionen kommer att analysera möjligheterna enligt kraven i förordning 683/2008 och lägga fram sina slutsatser 2010.

Rekommendation 4

(a + b) I sitt meddelande sammanställer kommissionen användarbehov och kartlägger vilka åtgärder som krävs för att främja användningen av GNSS-teknik. Därigenom kommer kommissionen att kunna föreslå lämpliga rambestämmelser.

c) Kommissionen har vidtagit åtgärder för att Egnos, när det väl är i drift, ska tillfredsställa användarnas behov, särskilt inom flygsektorn. I detta syfte har den även valt ut en erfaren operatör med betryggande bakgrund i flygbranschen.

86. Kommissionen har bildat och kan komma att bilda andra gemensamma företag. Vart och ett av dessa är väl planerat och individuellt granskat från utifrån kriterier med relevans för deras verksamhet.

Rekommendation 5

Kommissionen går i varje enskilt fall noggrant igenom skälen till att bilda det gemensamma företaget och det bästa sättet att styra det på.

BILAGA II

Egnos-programmet genomfördes inom ramen för ett valfritt ESA-program (Artes 9) under ESA-programmets ledning. Då det var det första ESA-programmet med inriktning mot navigation, var de tekniska svårigheterna många.

b) Forskningsprogrammet har pågått längre än tio år. Under denna period har de tekniska kraven och certifieringsförutsättningarna ändrats.

c) På grund av att koncessionsförhandlingarna strandade, måste färdplanen för Egnos omarbetas i enlighet med de nya regler för styrningen som fastställdes i juli 2008 genom förordning 683/2008.

d) Ett av de främsta skälen till ett Egnos inte fungerade var ESA:s svårigheter att tillhandahålla en signal av tillräcklig kvalitet och tillförlitlighet för att möjliggöra certifiering.

ESA:s arbete med det tekniska godkännandet hade precis inletts i början av mars 2009. Detta är ett krav för att överlämna systemet till EG, som kommer att godkänna systemet först när det uppfyller de kriterier som ESA har ställt upp i Artes-9-programmet.

e) ESA:s och det gemensamma företaget Galileos ansträngningar att demonstrera Egnos kapacitet utanför Europa samordnades och finansierades av kommissionen. Med utgångspunkt i dessa förberedande studier kommer kommissionen att besluta sig för om Egnos ska få en fortsättning utanför Europa eller ej.

f) Det gemensamma företaget Galileo erhöll medel från kommissionen genom TEN-T 2004 och TEN-T 2005, som var särskilt avsedda för Egnos. Medel kom också från GD Utveckling 2005. Dessutom var flera projekt inom sjätte ramprogrammet inriktade på Egnos. Slutligen har det gemensamma företaget Galileo haft tillgång till en budget avsedd för studier som årligen godkänts av styrelsen, vilken hade kunnat användas till studier med koppling till Egnos om ledningen för det gemensamma företaget Galileo hade beslutat sig för detta.

BILAGA III

Avtalet mellan Kinas nationella centrum för fjärranalys (NRSCC), det israeliska företaget Matimop och det gemensamma företaget Galileo överfördes till tillsynsmyndigheten. Beslutet om nedläggning av det gemensamma företaget Galileo fattades tillsammans med Matimops och NRSCC:s styrelser. Diskussionerna med tredjeländer sköttes av kommissionen och inte det gemensamma företaget, varför diskussionerna inte påverkades av företagsnedläggningen.

BILAGA IV

Kommissionen vill göra en generell hänvisning till ovanstående svar om texten i revisionsrättens rapport, i synnerhet punkterna 39, 41 och 42.

A.2. Till följd av projektets unika natur var det omöjligt att med avseende på krav och restriktioner nå en mognadsnivå som återfinns i projekt med etablerade branscher och tjänsteområden (exempelvis motorvägar, sjukhus och kraftverk), där riskerna redan är förhållandevis väl definierade och kostnadsjämförelser enkla att göra utifrån befintliga kostnadsuppgifter. På grund av tidspressen och svårigheterna med att hitta ett tillräckligt antal fall att utgå ifrån, valde kommissionen och det gemensamma företaget Galileo en konkurrenspräglad dialog för upphandlingen i syfte att möjliggöra en gradvis finjustering av upphandlingsspecifikationerna.

Den konkurrenspräglade dialogen finns som ett sätt att hantera fall som det offentlig-privata partnerskapet Galileo, vilkas tekniska, finansiella och juridiska struktur gör dem komplexa.

Avsikten var att genom detta förfarande åtgärda de okända inslag som utmärker det offentlig-privata partnerskapet Galileo genom samarbete med mycket seriösa och engagerade anbudsgivare.

Förlängningen av dialogförfarandet och samarbetet mellan det gemensamma företaget Galileo och kandidaterna, också efter sammanslagningen, gav betydande resultat som inarbetades i avtalsvillkoren.

A.3. Se svaret under punkt A.2.

A.4. Se svaret under punkt A.2.

A.5. I allt sitt regleringsarbete på senare tid har kommissionen infört bestämmelser som främjar GNSS-lösningar (se exempelvis det europeiska systemet för elektroniska vägtullar).

Kommissionen har emellertid varit noggrann med att inte snedvrida konkurrensen till förmån för Galileo eller Egnos.

De andelar av intäkterna som direkt eller indirekt är beroende av den offentliga sektorn bedömdes av den blivande koncessionsinnehavaren i samband med förhandlingarna. Meddelandet om Galileos framtid kommer att innehålla en uppdatering av dessa uppgifter och förslag om lämpliga regleringsåtgärder.

A.6. Valet av offentlig-privat partnerskap tillskyndades och godkändes slutligen av rådet.

Det var inte realistiskt att utveckla en tillförlitlig måttstock för den offentliga sektorn eftersom relevanta uppgifter saknades, vilket inte är fallet med traditionella branscher.

Inte ens uppgifter från valideringen i omloppsbana kunde användas för att utveckla ett sådant jämförelseinstrument, eftersom skillnaderna i tillämpningsområden mellan valideringen i omloppsbana och fulloperativ kapacitet.

A.7. Under den konkurrenspräglade dialogen har anbudsgivarna utarbetat och lagt fram innovativa lösningar som sedan grundligt har diskuterats.

Särskild omsorg visades bedömningen av de innovativa saluföringslösningar som anbudsgivarna föreslog. Under denna process kunde kommissionen skaffa sig insyn på nya tillämpningsområden och marknader.

A.9. Dessa frågeställningar behandlades i de förberedande studier som genomfördes av Price Waterhouse Coopers och studiernas slutsatser visade att alternativet offentlig-privat partnerskap gav mest valuta för pengarna.

B.1. Det gemensamma företaget Galileo hade personal med specialiserad erfarenhet från rymdområdet och projekt som bedrivits där. Personalen hade också särskild förvaltningserfarenhet från offentligfinansierade infrastrukturprojekt och projektfinansiering. Det fanns inga kunskapsluckor i jämförelse med andra grupper i branschen.

Erfarna rådgivare deltog i arbetet med utvecklingen av programmet (jfr. särskilt studien om inledningsfasen). Ända sedan den aktiva fasen av den konkurrenspräglade dialogen inleddes har erfarna rådgivare (exempelvis Price Waterhouse Coopers och Lovell's) och höga tjänstemän inom Europeiska investeringsbanken bistått det gemensamma företaget Galileo i förhandlingarna, antingen före eller efter sammanslagningen av kandidaterna samt i samband med själva koncentrationen.

B.2. Under den konkurrenspräglade dialogen inriktades uppmärksamheten tydligt mot att bedöma parternas förståelse och att främja denna, samt mot kriterierna för att sluta ett koncessionsavtal.

Detta var ett av skälen till att välja förfarandet med konkurrenspräglad dialog.

B0.3. Under den konkurrenspräglade dialogen förfinades och utvecklades utkastet till avtal ytterligare och ingående diskussioner fördes om valet av tillämplig lagstiftning.

B0.4. Planeringen var ambitiös och det gemensamma företaget Galileo ändrade den på ett sätt som beaktade att förhandlingarna var mer komplexa än vad man först väntat sig.

B0.5. Projektets fortsatta genomförbarhet sågs över och kommenterades regelbundet, särskilt i en rad meddelanden från kommissionen.

B0.6. Se svaret under punkt A.6.

B0.7. Som revisionsrätten noterat lockade upphandlingsförfarandet till sig flera europeiska företag som var mycket engagerade i projektet. Eftersom det rör sig om ett innovativt och utmanande rymdprojekt, är det helt naturligt att rymdindustrin spelar en framträdande roll i företagssammanslutningarna. Enskilda operatörer fanns emellertid med i alla konkurrerande företagssammanslutningar.

B.8. Se svaret under punkt A.2.

B.11. Den privata sektorns anbudskostnader har inte beräknats, eftersom det inte fanns någon avsikt att finansiera dem med offentliga medel.

B.12. Se svaret under punkt B.1.

B.13. Kostnaderna för utomstående rådgivare övervakades kontinuerligt.

C.1. Se svaret under punkt B.2.

C.2. Anbuden bedömdes och jämfördes noggrant.

C.4. Trots koncentrationen lyckades det gemensamma företaget Galileo driva på förhandlingsprocessen och uppnå samsyn i många frågor, vilket framgår av avtalsvillkoren som undertecknades i slutet av 2006 med den sammanslagna företagsgruppen.