



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 19.9.2007
COM(2007) 534 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**ÚJ KIHÍVÁS ELŐTT A GALILEO:
AZ EURÓPAI GNSS-PROGRAMOK FELÜLVIZSGÁLATA**

{SEC(2007) 1210}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**ÚJ KIHÍVÁS ELŐTT A GALILEO:
AZ EURÓPAI GNSS-PROGRAMOK FELÜLVIZSGÁLATA**

1. BEVEZETÉS

A Tanács 2007. június 8-i állásfoglalásában ismét megerősítette a Galileo jelentőségét; úgy határozott, hogy berekeszti a PPP koncessziós tárgyalásokat, elvben elfogadta¹ az Európai GNSS-programok felülvizsgálatának gondolatát, és elismerte, hogy további állami támogatásra van szükség. Az Európai Tanács 2007. június 21–22-i ülésén ismételten megerősítette a Galileo mint uniós kulcsprojekt jelentőségét, és kérte a Tanácsot, hogy 2007 őszén hozzon átfogó határozatot a Galileo végrehajtásával kapcsolatban².

A Tanács annak érdekében, hogy az új megközelítés finanszírozására, a kockázatkezelési szemléletet is magában foglaló közirányítási modellre, a közbeszerzési elvekre, valamint számos kapcsolódó programszintű határozatra kiterjedő, átfogó határozatot hozhasson, a Bizottságot további elemzések és javaslatok benyújtására kérte fel. A Bizottság ezúton tesz eleget a fenti felkérésnek³, továbbá az európai GNSS-programok végrehajtását illető módosított rendeletjavaslatot⁴, valamint a pénzügyi keret felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot⁵ terjeszt elő.

Az átfogó határozat révén biztosítani kell, hogy az irányítási és szerződési struktúrák átfogó, technológiai életciklus-szemléletre épülve és megfelelő kockázatkezelés révén lehetővé tegyék a Galileo-program hosszú távú, hatékony működését, fenntartását és gazdasági kiaknázását. A határozat többek között a program fejlesztési szakaszának folyamatos költségei, illetve a piaci részesedésvesztesség pénzügyi következményei miatt sürgető, hiszen mindkettő jelentősen nő a további késedelmek nyomán.

A Bizottság azzal számol, hogy e határozatok a folyó év végéig megszületnek, és a pénzügyi és közbeszerzési szempontokon túl emlékeztetni kíván a határozat stratégiai jelentőségére. Az európai GNSS-eszközök létfontosságúak Európa és az európai gazdaság számára. A modern társadalom egyes létfontosságú biztonsági és gazdasági feladatok ellátása miatt jelenleg is és a jövőben egyre inkább függ majd a GNSS-alkalmazásoktól. A Galileo ezenkívül az európai úrpolitika⁶ egyik pillére, Európa űrbéli, technológiai és innovációs törekvéseinek a kifejeződése.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/07/st10/st10126.hu07.pdf>

² Európai csúcstalálkozó, 2007. június 21–22., 11177/1/07 Rev.1, 36. bekezdés

³ E közleményt a Bizottság szolgálatainak SEC(2007) 1210 sz., 2007. szeptember 19-i munkadokumentuma kíséri.

⁴ Az európai GNSS-programok létrehozásáról szóló módosított európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat - COM(2007) 535, 19.9.2007.

⁵ Közlemény a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatáról és a többéves pénzügyi keret vonatkozásában a költségvetési fegyelemlről és gondos kezelésről szóló 2006. május 17-i intézményközi megállapodást módosító európai parlamenti és tanácsi határozatjavaslat - COM(2007) 549, 19.9.2007.

⁶ Közlemény az európai úrpolitikáról - COM(2007) 212, 26.4.2007.

Amennyiben az európai GNSS-programról nem születik megfelelő határozat, azzal Európa közép- és hosszú távon idegen GNSS-jelek használatára kényszerülne, így csekély, illetve semmilyen ráhatással sem bírna azok minőségére, hozzáférhetőségére és költségeire. Továbbá az ezzel járó, saját szaktudásbeli veszteség Európában a GNSS területén jelentős kieséssel párosulna az európai gyártó és szolgáltató cégek számára a makroökonómiai lehetőségek terén. A belátható jövőben nem lenne alapja az európai irányítású űrfejlesztéseknek.

2. A RENDSZER INFRASTRUKTURÁLIS KÖLTSÉGEI

A Galileo programmal kapcsolatos beszerzések és annak kiépítése kétfázisú megközelítés alapján kezdődött meg. Az ESA által 2006 elején megkötött, a keringési pályán való hitelesítésről (In-Orbit-Validation, IOV) szóló szerződés alapján az első 4 műholdat és a földi infrastruktúra jelentős részét beszerzés útján biztosítják. A konstellációt alkotó további összetevők, azaz 26 műhold, illetve a földi infrastruktúra fennmaradó része a kiépítési szakasz tárgyát képezik, amelynek során a Galileo eléri teljes műveleti képességét.

A további elemzések és értékelés alapján időközben biztonsággal kijelenthető, hogy ezek a költségbecslések realisztikusak és kellőképpen rugalmasak⁷.

A teljes műveleti képességre vonatkozó becslések tartalmazzák a beszerzési ügynök ügyviteli költségeit, az EGNOS kiaknázásának és működtetésének költségeit 2013-ig, illetve a programvezető támogatásának költségeit, és a becsült összeg névértéken 3 milliárd EUR-t tesz ki. A terv- és kiépítési kockázatok vizsgálata alapján a becsült összeghez hozzá kell továbbá adni a névleges költségek 14%-át kitevő rendkívüli tartalékalapot⁸.

Tétel:	Becsült költségek (millió EUR)
Galileo teljes műveleti képesség	
Műholdak + indítóállványok:	1600
Földi irányító infrastruktúra:	400
Műveletek:	275
Rendszertechnika:	150
Beszerzési ügynök ügyviteli költségei:	195
EGNOS	
Kiaknázás és működtetés (2008–2013):	330
A Bizottság támogatása:	
Projektvezetési támogatás és tanácsadás:	27
Tartalékok⁹:	428
Mindösszesen:	3,405

⁷ Az adatok az ESA-tól, korábbi PPP koncessziós ajánlatokból, illetve az IOV-megállapodásból származnak; az adatok értékelését az ESA, a GSA, valamint a PriceWaterhouseCoopers és a Satel Conseil International független tanácsadói végezték; valamint a nemzeti űrügynökségi szakértők hitelesítő értekezlete.

⁸ Az űrprogramok rendkívüli tartalékalapjai rendszerint 10-20% nagyságrendűek.

⁹ Az IOV-fázis esetleges költségtúllépéseit a jelenlegi pénzügyi megállapodások és/vagy a rendkívüli tartalékalap fedezi majd.

A fenti becslések azon a feltevésen alapulnak, hogy 2007 végéig átfogó határozat születik EU-szinten, azt követően pedig a beszerzési eljárásokat azonnal végrehajtják.

A számok természetesen a – versenypiacca, a szerződéssel kapcsolatos eredményes tárgyalásokkal és az előirányzott menetrend betartásával jellemezhető névleges esetben – várható beszerzési költségek legjobb becslését jelenítik meg. Azonban a magánszektor által ajánlott árak, és ezért a Közösség költségei csak a beszerzési tárgyalások alkalmával fognak tisztázódni. Annak érdekében, hogy a Közösség az összességében legelőnyösebb ajánlathoz jusson, és az árak szigorúan a költségeknek megfelelőek legyenek, a Közösségnek (és beszerzési ügynökének) kedvező tárgyalási pozícióba kell kerülnie a megfelelő, a közbeszerzési politika részeként elfogadott elveken és versenyen alapuló pályázati eljárás révén.

Ezért a közbeszerzési politika kialakítása során hozott döntések várhatóan jelentős hatással bírnak majd a Közösség végleges költségeinek alakulására.

Továbbá a politikai és programszintű határozatok késedelme esetén többletköltségekkel lehet számolni a jelenlegi szerződések (az IOV szerződések¹⁰) költségeinek arányos növekedése, valamint a piaci lehetőségeknek a konkurens rendszerek megjelenéséből származó kiesése miatt.

A Bizottság javasolja a költségvetési hatóságnak, hogy határozataiban a Galileo teljes műveleti képességének eléréséhez szükséges beszerzések becsült költségeit, azaz a 2007–2013 közötti időszakra vetített 3,4 milliárd EUR-t alapul véve járjon el, amely tartalmazza az EGNOS, a beszerzési ügynök, a program irányításának költségeit, valamint a rendkívüli tartalékot.

3. A GALILEO-PROGRAM KOCKÁZATAI ÉS AZOK KEZELÉSE

Az EU-nak mint a Galileo-program eredményeképpen létrejövő rendszer tulajdonosának azonosítania kell, és – azok elismerése után – kezelnie kell az európai GNSS-programokkal kapcsolatos kockázatokat. A fenti kockázatok részletei az I. mellékletben, valamint a Bizottság szolgálatainak munkadokumentumában találhatók. A beszerzési szakasz szempontjából leglényegesebb kockázatok a terv- és kiépítési kockázatok.

A tervkockázat a Galileo számára az, ha a tervvel kapcsolatos problémák miatt nem éri el a célként meghatározott teljesítményt. Az ilyen kockázatok és a problémák bekövetkezésének valószínűsége jellemző az űrprogramokra. Emiatt ezek felügyeletre és ellenőrzésre szorulnak, bár ebben a szakaszban nem kell, hogy különösebb aggodalomra adjanak okot.

A Galileo-program számára a késedelmi kockázat az jelenti, hogy technikai, irányításbeli, pénzügyi vagy politikai problémák az ütemtervhez képest késedelmet és költségtúllépést, következésképp kései piacra jutást okoznak. A program ilyen késedelmeit leginkább konkrét intézkedésekkel, a javasolt közirányítási modell segítségével, fegyelmezett programirányítási és felügyeleti döntések, valamint idejében meghozott politikai döntések útján kell mérsékelni. E kockázatok konkrét egyszeri költségein túl a késedelmek legjelentősebb káros hatása a kiépítési költségek növekedése és az üzemi bevételek kiesése.

¹⁰ Az IOV szerződés keretében kerülnek beszerzésre az alábbiak: 4 műhold és a hozzájuk tartozó indítóállványok, az első műholdvezérlő központ, valamint a szükséges felviteli-, nyomkövető- és megfigyelőállomások körülbelül fele.

A beszerzésre előírányzott rendkívüli tartalékot a terv- és kiépítési kockázatok költségvonzatának és bekövetkezésük valószínűségének viszonylatában állapították meg.

A Bizottság a Tanács és az Európai Parlament figyelmébe ajánlja azt a tényt, hogy a felismert kockázatok láthatóan arányban állnak az európai GNSS-programok törekvéseivel és nagyságrendjével, valamint azt, hogy az előírányzott rendkívüli tartalékon felül ebben a fázisban semmilyen különleges költségvetési intézkedésre nincs szükség. Azonban ha kockázatok merülnének fel, a Bizottság erről részletes elemzést készít, és szükség esetén átfogó javaslatokat terjeszt elő a költségvetési hatóság részére.

A Bizottság vállalja, hogy a program valamennyi szakaszára és szintjére vonatkozóan átfogó kockázatkezelési rendszert alkalmaz és strukturális intézkedéseket tesz a kockázatok felismerésére, ellenőrzésére, mérséklésére és felügyeletére, valamint rendszeresen jelentést tesz a költségvetési hatóságnak.

4. A GALILEO-PROGRAMMAL JÁRÓ GAZDASÁGI ELŐNYÖK ÉS ÜZEMI BEVÉTELEK A MŰHOLDAS NAVIGÁCIÓ VILÁGPIACÁN

4.1. A műholdas navigációs szolgáltatások fogyasztói piaci világszinten

Általában véve a műholdas navigációs szolgáltatások világpiaca az utóbbi évtizedben jelentősen nőtt. E piac értéke az alkalmazások és berendezések szempontjából jelentős, és ez az egyik legnagyobb ütemben növekvő csúcstechnológia-piac. Ebben az évben csak az EU-ban várhatóan 10 millió GNSS-vevő kerül értékesítésre, és ez az érték 2011-re a becslések szerint 230 millióra növekedhet¹¹.

A GNSS-piac 2010 után a világgazdaságban fontos húzóerő lesz, és Európa nem engedheti meg magának, hogy ne váljék a terület fontos szereplőjévé: innen az európai GNSS-programok stratégiai jelentősége. A GNSS-rendszerek szolgáltatóinak nyilvánvalóan nagy súlyuk lesz a GNSS-felhasználókat érintő minden lényegi döntésben, úgymint a szabványok meghatározása és frissítése, a helyi hozzáférés folyamatosságának biztosítása, az ipari export szabályozási elveinek meghatározása, valamint a felhasználók jövőbeli igényeinek a rendszer korszerűsítése útján történő kiszolgálása. Az EU e fontos, az európai gazdaság jelentős részét érintő döntésekkor nem hagyatkozhat kizárólag harmadik felek politikáira. A Galileo-program véghezvitele ezért elengedhetetlen infrastruktúrális befektetést jelent az EU számára.

A Galileo fejlődése elkerülhetetlenül szükségessé tesz majd alkalmazások és szolgáltatások kifejlesztésére tett konkrét erőfeszítéseket (lásd a felhasználói igényekről szóló részt), amely az európai ipart erős pozícióhoz juttatja, elősegíti a szakismeretek fejlesztését és a piaci rést kitöltő alkalmazások kiszolgálását. Ez serkenti a kkv-k alapítását és növekedését, és magas színvonalú munkahelyeket teremt. A Galileo-programot és az EGNOS-t ezért olyan befektetésnek kell tekinteni, amely lehetővé teszi Európa számára, hogy betörjön a GNSS-piacra, és annak jelentős részét fejlessze és megtartsa.

A Galileo erősíteni fogja a GNSS-ből generálható társadalmi előnyöket, amelyek a következők: munkahelyteremtés, környezetvédelem (a közutak tehermentesítése, rövidebb és közvetlenebb útvonalak használata, amely csökkenti az üzemanyag-fogyasztást), közérdek (fokozott biztonság), a közszolgálatok (mentőszolgálatok célba juttatása, tűzoltó és mentőszolgálat, biztonság) és az ipari szektorok (mezőgazdaság, halászat, közlekedés) jobb hatásfokú működése, valamint a szűkös állami források kezelése (a légi közlekedésben).

¹¹ Forrás: ABI Research 2006.

Ezekon felül a Galileo-programnak számos egyéb, közvetlen haszna van. A műholdas navigáció elérhetősége a nagyobb városokban jelentősen meg fog növekedni a GPS és a Galileo együttes használata révén, és ezen felül a Galileo rendszer tervezésekor a beltéri helymeghatározás lehetőségével is számoltak. A műholdas navigáció egyre pontosabb lesz, és a GPS és a Galileo közti „verseny” további műholdas navigációs innovációk forrása lesz a világ minden részén élő felhasználók hasznára, pl. a Galileo nagyobb pontossága és beltéri helymeghatározási képessége a GPS-II-höz képest, valamint a GPS-III. és a Galileo által egyaránt használt, tömegfelhasználásra alkalmas jelek fejlődése. A Galileo-rendszert ezenkívül 5 funkcionális szolgáltatás révén polgári használatra optimalizálták. Ez alapul szolgál a közúti, tengeri és légi közlekedési piac olyan új igényeinek kezeléséhez, amelyeket a jelenleg létező technológiák nem elégítenek ki. A Galileo továbbá biztosítja az egy forrástól való függés kockázatának mérséklését. Ennek például az elektronikus kommunikációs hálózatok és villamosenergia-hálózatok szinkronizálásánál használt időjelek szempontjából van jelentősége. Végül pedig a jogi keret, amelyben a Galileo kiépítése zajlik, világos és egyértelmű felelősségi rendszert biztosít. Új szolgáltatásoknak a polgárok és/vagy kereskedelmi ügyfelek számára történő kiépítésekor kulcsfontosságú a felelőségek tisztázása az – akár állami, akár magánkézben lévő – üzemeltetők számára. Meggyőző érvek szólnak tehát amellett, hogy a felhasználók a Galileo-rendszert használják.

4.2. Az európai GNSS-programokból származó üzemi bevételek és közvetlen előnyök

A Galileóból származó közvetlen üzemi bevételek a tagállamok hasznának csak igen kis részét képviselik, és még kisebb részét a világszintű és európai GNSS-piacoknak. A Galileóból származó várható üzemi jövedelembeáramlás nagymértékű és szerteágazó, azonban vannak bizonytalan pontjai.

Korábbi tanulmányok, az előző szakaszbeli különféle pályázatokból származó adatok, független vizsgálatok, a Galileo Közös Vállalkozás részére – újabban a GNSS Ellenőrző Hatóság (GSA) által – készített elemzések alapján az alábbi, a Galileóból származó becsült közvetlen üzemi bevételi számok (a bizonytalan pontok figyelembevételével)¹² állnak rendelkezésre az EGNOS- és Galileo-jelek biztosításának esetére.

Az üzemi bevételek bizonytalanságát¹³ a 9,1 milliárd eurós alapeset egyharmaddal növelt és féllal csökkentett értékei közti becsült tartományban állapították meg, így a 20 éves időtartamra 4,6 és 11,7 milliárd EUR közti szórásról van szó. A kockázatok mérséklésére irányuló intézkedéseknek és bevételi lehetőségek teremtésének azonban pozitív hatása lesz.

A fenti üzemi bevételek¹⁴ becsült megoszlása a következő:

A Galileo/EGNOS üzemi bevételeinek megoszlása					
szolgáltatás szerint:		díjfizetés szerint:		szektorok szerint:	
Nyilvános szolgáltatás – normál használat	0%	díjak beszedése terminálon keresztül	46%	közúti szállítás	30%
– speciális használat	54%	kormányzati ügyfelek	29%	PRS (nyilvánosan szabályozott szolgáltatás)	29%
PRS (kormányzati ellenőrzésű szolgáltatás)	29%	szolgáltatók	14%	mobil telekommunikáció	17%

¹² Források: GSA az Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYS 2006 alapján

¹³ A magánszektor e bizonytalansági tartomány miatt nem tudta felvállalni a piaci kockázatot a PPP koncessziós tárgyalásokon.

¹⁴ Források: Ovum 2006, a PPP tárgyalási fázisból származó ajánlatok.

Életvédelem	10%	vevőegységek gyártói	7%	szakszolgáltatások	9%
Kereskedelmi szolgáltatás	7%	végfelhasználók	4%	légi közlekedés	5%
Kutató- és mentő szolgáltatás	0%			egyebek	10%

A tényleges üzemi bevételek nagyban függenek a Galileo piacra jutásának időpontjától, a közsféra piac-előkészítési intézkedéseinek sikerétől, a piacfejlesztés korlátait megszüntető szabályozási keret bevezetésétől, a kormányzati ellenőrzésű szolgáltatás (PRS) EU-hatóságok általi hasznosításától, a konkurens GNSS-rendszerek sikerétől, valamint attól, hogy az EU talál-e olyan magánszektorbeli partnereket, akik képesek bejutni a műholdas navigáció világpiacára. Különösen az üzemi bevételeknek a nyílt hálózati szolgáltatások speciális felhasználásaitól – úgymint a hitelesítési és a szükségállapotokkal kapcsolatos szolgáltatások – való nagyfokú függése miatt nagy körültekintésre van szükség például a jogi szabályozás kiigazítása terén, hogy az megfelelően rendelkezzen a hitelesített jelek használatáról az úthasználati díjak beszedésével kapcsolatos alkalmazások terén.

A Galileóból származó üzemi bevételeket ezért többleszónak kell tekinteni, nem pedig az európai GNSS-programok egyedüli húzóerejének. Ugyanis a magánszférát éppen az üzemi bevételek ígérete érdekelteti. Ebben áll e bevételeknek a jelentősége az EU-közsféra számára: általuk ugyanis az utóbbinak lehetősége nyílik arra, hogy a kockázatok vállalását a magánszférára hárítsa, miközben élvezzi a magánszféra részvételéből származó előnyöket.

Számos érv szól tehát a Galileo mellett a belőle származó potenciális üzemi bevételek, de sokkal inkább annak az európai GNSS-piacra és általában a gazdaságra gyakorolt hatása miatt.

A Bizottság javasolja, hogy a Tanács és az Európai Parlament az európai GNSS-programok felülvizsgálata tárgyában hozott határozatukban vegyék figyelembe a programok makroökonómiai és a köz javát szolgáló érdemeit; a Galileo-program közvetlen előnyeit az új szolgáltatások és piacok szempontjából, a nagyobb teljesítőképességet és a GPS-t kiegészítő voltát; valamint azt, hogy joggal lehet a Galileo üzemeltetéséből eredő bevételekre számítani.

5. AZ EURÓPAI GNSS-PROGRAMOK FINANSZÍROZÁSA

A javasolt forgatókönyv szerint a 2007-2013 közötti időszakra a szükséges finanszírozás 3,4 milliárd EUR. Erre az időszakra a Közösség pénzügyi keretében azonban csak 1 milliárd EUR-t irányoztak ténylegesen elő. Ennél fogva egyéb lehetőségeket is meg kell vizsgálni az összesen 2,4 milliárd EUR-t kitevő további forrásoknak a 2008-2013 közötti időszakra történő mozgósítására. Ennek érdekében már a legelején meg kell különböztetni két lehetőséget: a közösségi költségvetésen keresztül történő, illetve a kormányközi, a közösségi költségvetéstől független finanszírozás.

Közösségi finanszírozás

A költségvetési fegyelemre, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vonatkozó intézményközi megállapodás (IKM) 21–23. pontja meghatározza azokat a részletes szabályokat, amelyek alapján a költségvetési hatóság a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatáról dönthet előre nem látható körülmények esetén. A koncessziós szerződésre vonatkozóan a magánkonzorciummal folytatott tárgyalások sikertelensége a fenti értelemben vett előre nem látható körülménynek minősül.

A szóban forgó összegeket figyelembe véve a Bizottság úgy véli, hogy a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatára van szükség. Az IKM alapján szóba jövő egyéb elvi lehetőségek nem jelentenek valós alternatívát a felülvizsgálatra:

- Az IKM 13. pontja szerint az 1A. fejezet felső korlátja alatt fennmaradó becsült mozgástér nem felel meg az ilyen nagyságrendű, hosszú távú finanszírozás igényeinek. Ugyanez vonatkozik a rugalmassági eszköz igénybevételére, amelyet nem ismétlődő használatra hoztak létre. A Galileo-programnak a jelentőségéhez mérten erős és tartós politikai és jogi elkötelezettségre van szüksége ahhoz, hogy felszámolja az időközben felhalmozódott lemaradást, és visszanyerje a magánszféra bizalmát, amelynek a közreműködése elengedhetetlen.
- Az IKM 37. pontja az együttdöntési eljárás szerint elfogadott, többéves programokkal kapcsolatos jogi aktusokban lefektetett összegektől legfeljebb 5 %-kal való eltérést tesz lehetővé. Ezen az alapon elvileg jelentős összeget lehetne átcsoportosítani az 1A. fejezeten belül a Galileo javára. Azonban a programozási időszak kezdetén az ilyen fajta átcsoportosítás nem lenne helyénvaló. A jelenlegi fázisban, amikor e programok végrehajtása éppen hogy csak kezdődik, azok alulteljesítéséből nem származhat előny.

Kormányközi finanszírozás

A kormányközi finanszírozás az alábbi lehetőségek egyike szerint valósulhatna meg:

a) Az Európai Űrügynökség (ESA) a Galileo-program fejlesztési szakaszának felét finanszírozza. Ez a finanszírozási modell elvileg kiterjeszthető lenne a kiépítési szakaszra is. E megoldás kivitelezésének azonban van néhány hátránya:

- Nem minden EU-tagállam tagja az ESA-nak: például az új tagállamok nem azok. Hasonlóképpen, nem minden ESA-tagállam tagja az EU-nak. Ez anyagi és nem anyagi jellegű tulajdonjogi problémákat okoz a programon belül;
- Az ESA általi finanszírozás ellentétben áll a program közösségi jellegével, mivel ebben az esetben a költségvetési hatóságnak nincs ráhatása a közvetlenül az ESA-tagállamok által finanszírozott részekre¹⁵.
- Az együttes finanszírozás komolyan érinti a program közirányítását, mivel az ESA pénzügyi szerepe nehezen egyeztethető össze fővállalkozói szerepével.

b) A Galileo-programhoz tett közvetlen tagállami hozzájárulások egy az Európai Fejlesztési Alap által használt eszközhöz hasonló eszközből is származhatnak. A program részére nyújtandó közvetlen, a tagállamok garanciáját nem élvező kölcsönök tekintetében tudni kell, hogy a tagállamoktól eltérően az Európai Közösség nem vehet fel kölcsönt. Az ilyen hozzájárulások lehetőségét esetenként részletesen ki kell vizsgálni, mivel nem áll rendelkezésre könnyen átvihető precedens.

Jogi, intézményi és programszintű megfontolásból azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a további pénzügyi forrásokat kizárólag az Európai Uniónak mint a rendszer tulajdonosának kell biztosítani. A nemzetközi részvállalás ennek ellenére – elfogadható feltételek mellett – szintén elképzelhető bizonyos tevékenységekre, például az európai GNSS-rendszerek nyújtotta szolgáltatásokhoz való világszintű hozzáférés megkönnyítése.

¹⁵ Az Európai Parlament már több alkalommal is kifejtette egyet nem értését e megoldással kapcsolatban.

Összefoglalva: a Bizottság e közleménnyel egy időben határozatjavaslatot¹⁶ nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatára vonatkozóan a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra szükséges, 3,4 milliárd EUR értékű közfinanszírozás biztosítása érdekében, valamint azzal a céllal, hogy biztosítsa az Unió számára mind az EGNOS-, mind a Galileo-program folytatásához szükséges eszközöket, mely programok rendkívüli fontosságát mindhárom intézmény nemrég ismételtén megerősítette.

A jelenlegi pénzügyi keretben (2007–2013) már előirányoztak 1,005 milliárd EUR-t a Bizottságnak a Galileo-program kiépítési és üzemeltetési szakaszának végrehajtására vonatkozó jogalkotási javaslatára¹⁷. Javasolt a fenti összeg kiegészítése további 2,1 milliárd EUR-val. Ezen összeg felszabadításához szükség lesz a jelenlegi pénzügyi keret (2007-2013) felülvizsgálatára. A finanszírozás a 2007. és 2008. évre a 2. és 5. fejezetben előirányzott, ki nem használt keretek terhére történik. Ennek megfelelően a módosított javaslat szövege a közösségi költségvetésnek az európai GNSS-programokra vonatkozó fejezetében a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra előirányzandó összeget 3,105 milliárd EUR-ban fogja rögzíteni. A hetedik kutatási és fejlesztési keretprogram keretében 300 millió EUR áll az európai GNSS-programok rendelkezésére a források kiegészítésére, amellyel együtt az összes forrás 3,4 milliárd EUR.

Az EGNOS finanszírozását az eredeti elképzelés szerint annak a Galileo-programba való teljes beépülése révén oldották volna meg úgy, hogy a költségvetés 2007 vége előtt rendelkezésre áll. Mivel az EGNOS kiépítési szakasza a végéhez közeledik, az ESA az EGNOS szoftververzióját a légi közlekedés követelményeinek megfelelőként kívánja minősíteni. Ezért a terv szerint a jelenlegi finanszírozási megállapodások maradnak érvényben, hogy azok lefedjék a fenti előminősítési szakaszt 2009 márciusáig.

6. A FELHASZNÁLÓI IGÉNYEK KIELÉGÍTÉSE, A PIACOK ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS A BEVÉTELI LEHETŐSÉGEK GYARAPÍTÁSA

Mivel az EGNOS és a Galileo alapvető célja a világszerte minden felhasználó igényeit kielégítő globális műholdas navigációs szolgáltatások biztosítása, alapvető fontosságú egyfelől ezen igények alapos ismerete, másfelől pedig, hogy ezeket a rendszerek folyamatos fejlesztésével és megújításával igyekezzenek kielégíteni.

A zöld könyv által kezdeményezett konzultációt követően a Bizottság a közeljövőben cselekvési tervet tesz közzé, amelynek fő célja olyan keret létrehozása, amely az EGNOS-ra és a Galileóra épülő alkalmazások és szolgáltatások fejlesztését teszi lehetővé célzott intézkedések révén minden alkalmazásban és piaci szegmensben.

Az említett cselekvési terv bevezetése igen fontos, hiszen a közszektorbeli intézkedések szintén hozzájárulnak majd a rendszerek piaci és bevételi kockázatainak strukturális csökkentéséhez.

A GSA-nak a Bizottság szolgálataival együttműködve részt kellene vállalnia ebben a fontos feladatban úgy, hogy a hatóságokkal is összehangolja intézkedéseit nemzeti, regionális és helyi szinten is, valamint minden érintett szektor és piac összes szereplőjével szorosan együttműködik.

¹⁶ Közlemény a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatáról és javaslat a 2006. május 17-i, a többéves pénzügyi keret vonatkozásában a költségvetési fegyelemről és gondos kezelésről szóló intézményközi megállapodást módosító parlamenti és tanácsi határozatra - COM(2007) 549, 19.9.2007.

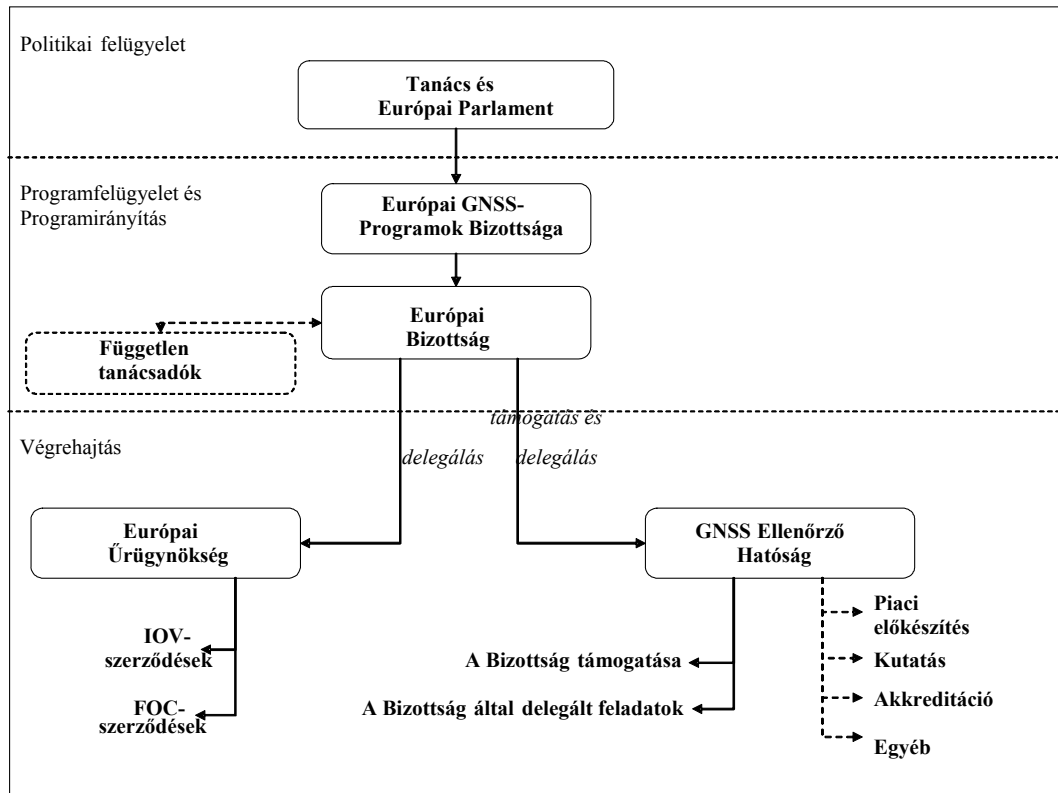
¹⁷ COM(2004) 477 végleges/2.

Ezt a munkát alapul véve a Bizottság adott esetben megteszi a szükséges szabályozási és egyéb jellegű javaslatait, hogy elhárítsa azon közösségi politikák fejlődésének útjában álló akadályokat, amelyek a műholdas navigáció lehetséges hasznélvezői, elsősorban a műholdas navigáció használatát tervező szolgáltatások és rendszerek átjárhatóságának területén, valamint az úthasználati díjakat beszedő rendszerek, a vészhelyzeti hírközlés, a biztonsági műveletek, a létfontosságú infrastruktúrák felügyelete, az állatok és veszélyes áruk szállítása és egyéb területek átjárhatóságát illetően. A Bizottság javasolja, hogy a Tanács és az Európai Parlament vegyék figyelembe, hogy az EU közsférájának elő kell készítenie a GNSS-piacokat és ehhez minden szükséges intézkedést meg kell tennie, úgymint a figyelemfelkeltés, technikai információnyújtás, segítségnyújtás minden magán- és közsférabeli szereplő számára minden érdekelt gazdasági szektorban, a szabványok és tanúsítványok előkészítése, valamint a piaci igények megszilárdítása.

A Bizottság ezért javasolja, hogy szilárdítsák meg a GSA szerepét, kapjon koordináló és kulcsszerepet az európai GNSS-piacok előkészítésében, és tekintse át annak feladatait, személyi erőforrásait és működésének módját.

7. A KÖZIRÁNYÍTÁS

A programfelügyelet és -irányítás szerves részét képezik az olyan programoknak, mint a Galileo. A szerepkörök és felelősségek tisztázása, valamint a hatékony döntéshozatali folyamatok segítenek elkerülni a költségtúllépéseket és a program késését. A Bizottság ezért javasolja a közirányítási struktúra leegyszerűsítését és a szerepköröknek a programfelügyelet és a programirányítás világos szétválasztásán alapuló, az EU-s finanszírozásnak és normáinak megfelelő szerkezeti elkülönítését. Ezen felül a Bizottság néhány, a program irányítását erősítő konkrét intézkedést is kíván tenni.



(1) A Tanács és az Európai Parlament szerepe

A felügyeleti szerep a Tanácsot és az Európai Parlamentet illeti, az alábbi formákban:

- a Tanács és az Európai Parlament által közvetlenül gyakorolt politikai felügyelet, valamint
- programfelügyelet az „Európai GNSS-Programok Bizottsága”¹⁸ formájában, amelyben a tagállami képviselők támogatják a program megvalósítását, és általános iránymutatással szolgálnak a program minden fontos vonatkozásával kapcsolatban.

(2) Az Európai Bizottság szerepe

Mint a Tanácsnak és a Parlamentnek közvetlen felelősséggel tartozó intézmény, az Európai Bizottságnak átfogó programirányítási felelősséggel kell rendelkeznie.

A Bizottság rendkívül fontosnak tartja egy egyetlen programvezető kinevezését a közsféra részéről, aki egy személyben felelős a Galileo-program egészéért, igazgatási és/vagy szerződéses ellenőrzési joggal rendelkezik minden alárendelt végrehajtási szinten, hozzáférése van a pénzügyi eszközökhöz és kapcsolatokat tart fent a politikai hatóságokkal, valamint képes a program egyes részei közti egyeztetésre. A felelősségi körök különböző jelentési és elszámolási kötelezettségekkel való feldarabolása széttagolja a programot és negatív strukturális következményekkel jár.

¹⁸ Módosított rendeletjavaslat a GNSS-programok létrehozásáról szóló parlamenti és tanácsi rendeletre - COM(2007)535, 19.9.2007.

Az Európai Bizottság többek között megbízóként (avagy „szponzorként”) jár el a programban, és felügyeli a fejlesztést, a beszerzést, az üzemeltetést és a karbantartást, valamint a rendszerinfrastruktúrához kapcsolódó üzemeltetési szerződéseket.

(3) A GNSS Ellenőrző Hatóság (GSA) szerepe

Megjegyzendő, hogy a PPP koncessziós tárgyalások megszakadásával jogi ürré keletkezett a GSA szerepével kapcsolatban, amely az azt létrehozó, hatályos rendelet¹⁹ értelmében teljes mértékben a koncessziótulajdonos kiválasztására szolt.

Fontos tehát, hogy a piacok előkészítése tekintetében megvalósítandó intézkedésekkel kapcsolatban megerősödjön a GSA annak érdekében, hogy az EU megerősíthesse a Galileo-program melletti elkötelezettségét. A GSA ezen kívül akkreditációs hatóságként is eljár, és feladata a minősítések bonyolítása. A GSA továbbá tanácsokat ad és támogatja a programvezető munkáját a program minden vonatkozásában.

Annak érdekében, hogy a közirányítás egységes keretre támaszkodhasson, a Bizottság javaslatot fog benyújtani a fent említett rendelet felülvizsgálatára, amint az EU meghozta a programra vonatkozó politikai döntéseket.

(4) Az Európai Űrügynökség szerepe

Az európai GNSS-programok társkezdemenyezőjeként és a programok műszaki megtervezőjeként az ESA kiváló helyzetben van ahhoz, hogy felvállalhassa a beszerzési ügynök és a beruházás-irányító (avagy „fővállalkozó”) feladatköröket. Ezenkívül az ESA-nál az utóbbi 10 évben felhalmozódott technikai tudás és tapasztalat az európai GNSS-programokkal kapcsolatban egyedülálló, és nem hozható újonnan létre a program jelentős késése, költségeinek és kockázatainak növekedése nélkül.

Az ESA az Európai Közösséggel kötött részletes GNSS-megállapodás alapján jár majd el, amely meghatározza a felek kötelezettségeit, a beszerzési elveket, a jelentéstétel és együttműködés szabályait, az ESA döntéshozatali autonómiájának korlátait, valamint azokat az eljárásokat, amelyek alapján a Bizottság és adott esetben a Tanács és az Európai Parlament a témával kapcsolatban határozatokat hozhat.

¹⁹ A 2004. július 12-i 1321/2004/EK tanácsi rendelet.

A tervező hatóság szerepét illetően biztosítani kell, hogy az európai közszféra mint a rendszerek tulajdonosa szorosan részt vegyen az európai GNSS-programok részletes műszaki meghatározásában, és hozzáférése legyen az ezzel kapcsolatos lényeges ismeretekhez. Ez kulcsfontosságú lesz az európai GNSS-programok jövőbeli szerződéseinek odaítélésénél. Az ESA-EK GNSS-megállapodás részleteiben foglalkozik majd ezzel a témával.

A Bizottság tervei szerint rendszeres időközönként részletes jelentéseket terjeszt a Tanács és az Európai Parlament elé egyebek között az előrelépésekről, kockázatokról, a pénzügyi kérdésekről, az irányítási intézkedések megfélelőségeről és minden más érintett kérdéstről.

A Bizottság javasolja a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fent kifejtett, az európai GNSS-programok közirányítására vonatkozó javaslatcsomag jóváhagyását, különös tekintettel az alábbiakra:

- 1) az Európai GNSS Programok Bizottságának létrehozása;
- 2) a Bizottság európai GNSS-programvezetőként és megbízóként való fellépése;
- 3) a GSA szerepének megerősítése a piaci előkészítésben, a bizottsági tanácsadó szerepkörben és a programvezetésben;
- 4) az ESA fővállalkozói szerepe, amelyet az ESA-EK GNSS-megállapodás szerint gyakorol;
- 5) rendszeres és áttekinthető beszámolók a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

8. A GALILEO-PROGRAM KÖZBESZERZÉSI ELVEI

A Bizottság szilárd meggyőződése szerint a program keretében kettős forrásból való beszerzésen és rendszeres, a program lehetőleg minden részére kiterjedő versenytárgyalásokon alapuló erős és tiszta versenyt kell biztosítani a hatékonyság növelése és a függőségek csökkentése, de elsősorban a költségek kézbe tartása és a kockázatok mérséklése érdekében. Mindazonáltal a Galileóval kapcsolatos beszerzések során most és a jövőben is ki kell tudni használni a széles körű és versenyalapú európai iparból, valamint a szertágazó szakértelemből származó előnyöket. Ezért a szűk keresztmetszetet képviselő beszállítók és az egyedüli forrásból való beszerzések alkalmazását minden szinten minimálisra kell csökkenteni. Ennek ellenére a – konkrétan – a magánszektorral kötött IOV-szerződésekből eredő bizonyos múltbeli döntéseket és vívmányokat a következő szakaszban is figyelembe kell venni. Ezen túlmenően a beszállítók versenyeztetése és a kettős forrásból való beszerzés alkalmazása költségeket és késést generálhat az általános költségek emelkedése miatt, mivel így szükség van a további beszállítók profiljának és termékeinek minősítésére.

Ezért meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a program általános hatékonysága, múltbeli döntései és a versenyalapú feltételek mellett kiválasztott diverzifikált források szükségessége között. A Bizottság ezért a következő elvek alkalmazását javasolja:

- (1) A Közösség közbeszerzési elveinek alkalmazása;
- (2) Nyílt és versenyen alapuló közbeszerzési struktúra bevezetése az alábbi célok elérése érdekében:

- nyílt hozzáférés és tiszta verseny az ipari beszállítói lánc teljes hosszában, amely minden szinten és minden tagállamban esélyt biztosít a magánszektorbeli szereplők – ideértve a kkv-eket is – kiegyensúlyozott részvételére;
 - a program költségeinek és ütemtervének megfelelő, átfogó felügyelete;
- (3) Kellő figyelmet kell szentelni az európai GNSS-programok eddigi vívmányainak és befektetéseinek, az idevágó megállapodásainak, valamint a meghatározási és fejlesztési szakaszaiból eredő tanulságoknak.
- (4) Ahol lehetséges, párhuzamos, kettős forrásból való beszerzés alkalmazása a műszaki és ipari kockázatok és függőségek csökkentése, valamint a program költségeinek és ütemtervének hatékonyabb ellenőrzése érdekében;
- (5) A rendszerinfrastruktúra lépcsőről lépésre történő kiépítése a keringési pályán való hitelesítéstől a teljes műveleti képességig azzal a céllal, hogy a kockázatokat kézben lehessen tartani, és a szolgáltatásokat hamarabb be lehessen vezetni.
- (6) Fontos szem előtt tartani az európai GNSS-programok stratégiai jellegét, valamint a biztonsági és az exportszabályozási követelményeket.

9. A MŰVELETI ÉS AZ ÜZEMELTETÉSI SZAKASZHOZ KAPCSOLÓDÓ FOGALMAK

A Bizottság fenntartja elkötelezettségét a magánszféra korai bevonását illetően az európai GNSS-programokba, ideértve a műveleti és az üzemeltetési szakaszokat is. A gyakorlat erre korlátozott számban kínál különféle lehetőségeket, illetve ezek kombinációit, úgy is mint a PPP-k, szolgáltatási szerződések és köztulajdonban lévő vállalkozások különböző változatait.

Azonban sokkal több elemzésre lesz még szükség, amelyek elkészítésébe a Bizottság a GSA támogatásával már belekezdett. A különböző lépésekre vonatkozó határozatok időzítése fontos a programkonceptió általános koherenciájának szempontjából.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az európai GNSS-programok műveleti és üzemeltetési szakaszát érintő határozatokat csak egy, a részletes műszaki, kereskedelmi, pénzügyi és programszintű tanulmányokat magában foglaló szakasz lezárultát követően lehet meghozni. A Bizottság a megfelelő időben meg fogja tenni javaslatait.

10. AZ EURÓPAI GNSS-PROGRAMOK ÜZEMBE HELYEZÉSÉNEK ÜTEMTERVE

Mint ahogy a Bizottság a májusban benyújtott dokumentumaiban kifejtette, a teljes kiépítési szakaszra szóló szerződés legkorábban egy évvel az után lép életbe, hogy az EU meghozta a program átalakítására vonatkozó politikai határozatát, feltéve, hogy az azt követő hónapokban megfelelő jogi határozatok születnek a költségvetésről és a finanszírozásról is. Amennyiben a hosszú szállítási határidővel beszerezhető tételek beszerzése legalább 6 hónappal előbb megtörténik, akkor 4 és fél évvel a szerződés kezdete után elérhető a teljes műveleti képesség.

Tekintettel az európai GNSS-programokra vonatkozó határozatok meghozatalához szükséges időre, amennyiben 2007 végéig pozitív politikai döntés születik, akkor 2013 közepére érhető el a teljes műveleti képesség.

A fenti megfontolások nyomán az európai GNSS-programok kiépítésére az alábbi menetrend adódik, amelyből a legfontosabb dátumok és mérföldkövek listája a Bizottság szolgálatainak munkadokumentumában található.

1. melléklet: a Galileo-program kockázatainak áttekintése

Kockázati kategóriák	okok	hatás	valószínűség	költségartomány előfordulásonként
Beszerezési/kiépítési szakasz				
Tervkockázatok	Atomórák, viselkedés a keringési pályán, biztonsági (SOL) szolgáltatás teljesítménye, kivitelezési biztonsági előírások, átlépés az IOV-ról a teljes műveleti képességre	Újratervezés	Nem valószínű	~ 250–500 millió EUR
Kiépítési kockázatok	Műszaki, vezetési, pénzügyi, politikai kérdések Beindítási kockázatok	Késedelmek	Nem valószínű	Max. 250 millió EUR
Műveleti/Üzemeltetési szakasz				
Piaci/bevételi kockázatok	Piaci alulteljesítés vagy a terv-/kiépítési kockázatok bevételi hatása	Bevételm kiesés	Valószínű	Max. az évi alapbevétel fele
Felelősségbiztosítás	Követelések	Követelések kifizetése	Igen valószínűtlen	> 1 milliárd EUR
Biztosítással nem fedezhető kockázatok	Elégtelen piaci kapacitás	Közvetlen finanszírozás	Valószínűtlen	> 1 milliárd EUR
Előre nem látható események	A program hatáskörén kívül eső okok	-	Valószínűtlen	~ 250–500 millió EUR

További részletek a Bizottság szolgálatainak munkadokumentumában találhatók.