COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.9.2007
COM(2007) 534 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

AVANÇAR COM O GALILEO: UM NOVO PERFIL PARA OS PROGRAMAS GNSS EUROPEUS

{SEC(2007) 1210}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

AVANÇAR COM O GALILEO: UM NOVO PERFIL PARA OS PROGRAMAS GNSS EUROPEUS

1. INTRODUÇÃO

Na sua Resolução de 8 de Junho de 2007, o Conselho reafirmou o valor do Galileo, concluiu que deviam ser suspensas as negociações sobre o contrato de concessão a uma parceria público-privada (PPP), concordou[1], em princípio, com a reconfiguração dos programas GNSS europeus e reconheceu a necessidade de um maior financiamento público. Na sua reunião de 21-22 de Junho de 2007, o Conselho Europeu reafirmou o valor do Galileo enquanto projecto essencial da União Europeia e pediu ao Conselho que tomasse, no Outono de 2007, uma decisão integrada sobre a execução do Galileo[2].

Para poder tomar a referida decisão integrada, relativa, nomeadamente, ao financiamento da nova abordagem, à estrutura de governação pública, incluindo a estratégia de gestão dos riscos, aos princípios que regem a celebração de contratos, e uma série de decisões programáticas relacionadas, o Conselho pediu à Comissão que lhe apresentasse novas análises e propostas. A Comissão responde agora a esse pedido[3] e, além disso, apresenta uma proposta alterada de regulamento relativo ao prosseguimento da execução dos programas GNSS europeus[4] assim como uma proposta de revisão do quadro financeiro[5].

Através dessa decisão integrada, deve garantir-se que as estruturas de governação e contratuais facilitem o efectivo funcionamento, a manutenção e a exploração económica do Galileo a longo prazo, com base numa abordagem integrada que tenha em conta o ciclo de vida da tecnologia e numa gestão de riscos adequada. A urgência desta decisão prende-se, nomeadamente, com os custos actuais da fase de desenvolvimento do programa e com as consequências financeiras da perda de quota de mercado, custos estes que aumentam significativamente quanto maior for o atraso.

A Comissão espera que tais decisões sejam tomadas até ao final do corrente ano e deseja recordar as implicações estratégicas de tal decisão, para além dos aspectos financeiros e dos contratos públicos. Os activos dos GNSS europeus são vitais para a Europa e para a economia europeia. A sociedade moderna depende e dependerá cada vez mais da utilização de aplicações GNSS para funções vitais de segurança e económicas. Além disso, o Galileo é um pilar da política espacial europeia[6] e representa as ambições da Europa nos domínios espacial, tecnológico e da inovação.

---

1 http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10126.en07.pdf.

2 Cimeira Europeia, 21-22 de Junho de 2007, 11177/1/07 Rev.1, ponto 36.

3 A presente comunicação é acompanhada por um documento de trabalho dos serviços de Comissão - SEC(2007) 1210 de 19.9.2007.

4 Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao prosseguimento da execução dos programas GNSS europeus - COM(2007) 535 de 19.9.2007.

5 Comunicação sobre a revisão do quadro financeiro plurianual e proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o acordo interinstitucional de 17 de Maio de 2006 sobre disciplina e boa gestão orçamental no que respeita ao quadro financeiro plurianual - COM(2007) 549 de 19.9.2007.

6 Comunicação sobre a Política Espacial Europeia - COM(2007) 212 de 26.4.2007.

Se não tomar as decisões adequadas sobre um programa GNSS europeu, a Europa estará a decidir colocar-se a médio ou longo prazos na dependência de sinais de GNSS estrangeiros, não exercendo qualquer controlo sobre a sua qualidade, disponibilidade ou preço. Além disso, a consequente perda de competências especializadas próprias em matéria de GNSS será acompanhada de uma importante perda de oportunidades macroeconómicas para a indústria europeia e para as empresas de serviços. Não haverá base para a inovação de iniciativa europeia em matéria espacial num futuro previsível.

2. CUSTOS DA INFRA-ESTRUTURA DO SISTEMA

A contratação e a implantação do Galileo iniciaram-se com base numa abordagem em duas etapas. Nos termos do contrato de validação em órbita (IOV) celebrado pela Agência Espacial Europeia (AEE) no início de 2006, foram adquiridos os primeiros 4 satélites e uma parte substancial da infra-estrutura terrestre. O resto da constelação, ou seja, 26 satélites, e a infra-estrutura terrestre, são objecto da fase de implantação, altura em que o Galileo atingirá a sua plena capacidade operacional (Full Operational Capability ou FOC).

Graças às novas análises e à avaliação, sabe-se agora que as estimativas de custos a seguir apresentadas são na verdade realistas e sólidas[7].

As estimativas relativas à FOC incluem os custos de gestão do agente de contratação, os custos de exploração e de funcionamento do EGNOS até 2013 e os custos do apoio ao gestor do programa e ascendem a 3 mil milhões de euros em termos nominais. Com base na avaliação dos riscos associados à concepção e à implantação, esta estimativa é completada por uma reserva para imprevistos de cerca de 14% dos custos nominais[8].

Rubrica	Custos estimados em milhões de euros
FOC do Galileo	
Satélites + lançadores	1600
Infra-estrutura de controlo terrestre	400
Operações	275
Engenharia de sistemas	150
Custos de gestão do agente de contratação	195
EGNOS	
Exploração e operações (2008-2013)	330
Apoio à Comissão	
Apoio à gestão do projecto e serviços de consultoria	27
Reserva para imprevistos[9]	428
Total geral	**3 405**

Estas estimativas baseiam-se na execução imediata das acções contratualizadas na sequência de uma decisão política integrada da UE em finais de 2007.

---

7 Dados da AEE, de concursos de concessão PPP anteriores e do contrato IOV; avaliação feita pela AEE, pela Autoridade Supervisora (GSA) e pelos consultores independentes PriceWaterhouseCoopers e Satel Conseil International; e ainda uma reunião de verificação com peritos de agências espaciais nacionais.

8 As reservas para imprevistos nos programas espaciais são normalmente da ordem de 10 a 20%.

9 As ultrapassagens eventuais dos custos na fase IOV serão cobertas pelas disposições financeiras actuais e/ou pela reserva para imprevistos.

Evidentemente, todos os números representam a melhor estimativa dos custos de contratação previstos em caso de oferta concorrencial, de negociações contratuais efectivas e de cumprimento do calendário previsto. No entanto, os preços oferecidos pelo sector privado e, por conseguinte, os custos para a Comunidade, apenas se ficarão a saber durante as negociações para a celebração dos contratos. Para garantir que a Comunidade obtenha a melhor relação qualidade-preço e para que os preços reflictam estritamente os custos, será necessário colocar a Comunidade (e o seu agente de contratação) numa boa posição negocial, através de um procedimento de concurso baseado em princípios adequados definidos no âmbito da política contratual.

É, pois, de prever que as escolhas feitas à luz da política contratual produzam um impacto considerável nos custos finais a suportar pela Comunidade. Por outro lado, em caso de atrasos na adopção das decisões políticas e programáticas, haverá provavelmente custos suplementares devido ao aumento proporcional dos custos dos contratos em vigor (os contratos de validação em órbita[10]), assim como perdas de oportunidades de mercado devido à chegada de sistemas concorrentes.

A Comissão recomenda à Autoridade Orçamental que tome as suas decisões com base nos custos estimados de contratação para a plena capacidade operacional (FOC) do Galileo de 3 400 milhões de euros para o período 2007-2013, incluídos os custos do EGNOS, do agente de contratação e da gestão do programa e uma reserva para imprevistos.

3. GESTÃO DOS RISCOS DO PROGRAMA GALILEO

Enquanto proprietária do sistema resultante do programa Galileo, a União Europeia terá de identificar e, caso sejam aceites, gerir os riscos associados aos programas GNSS europeus. O anexo e o documento de trabalho dos serviços da Comissão apresentam esses riscos com maior detalhe. Os principais riscos na fase de contratação são os riscos associados à concepção e à implantação.

Os riscos associados à concepção prendem-se com a possibilidade de o Galileo não atingir os desempenhos previstos devido a eventuais problemas de concepção. Estes riscos e a sua probabilidade são típicos de um programa espacial e devem ser monitorizados e controlados atentamente, mas, nesta fase, não são motivo de particular preocupação.

Os riscos de atraso do programa Galileo prendem-se com problemas técnicos, de gestão, financeiros ou políticos que acarretam atrasos e ultrapassagem de custos e, por conseguinte, uma chegada tardia ao mercado. Na sua maioria, estes atrasos do programa deverão ser atenuados por acções específicas, pelas medidas propostas de governação pública, por uma gestão disciplinada do programa, por decisões de supervisão e por decisões políticas tomadas atempadamente. Para além dos custos pontuais específicos associados a estes riscos, os atrasos têm por principal consequência um aumento dos custos da implantação e uma perda de receitas de exploração.

A reserva para imprevistos relativa à contratação é estabelecida com base no impacto nos custos e na probabilidade de ocorrência de riscos associados à concepção e à implantação.

[10] No âmbito dos contratos IOV adquirir-se-ão: 4 satélites e os respectivos lançadores, o primeiro centro de controlo por satélite e cerca de metade das estações de ligação Terra-espaço, de seguimento e de monitorização.

A Comissão propõe ao Conselho e ao Parlamento Europeu que registem que os riscos identificados parecem proporcionais às ambições e ao âmbito dos programas GNSS europeus e que, para além da reserva para imprevistos, não é necessário, nesta fase, prever medidas orçamentais específicas. No entanto, caso tais riscos se materializem, a Comissão apresentará uma análise detalhada e, se necessário, formulará propostas gerais à Autoridade Orçamental.

A Comissão compromete-se a seguir uma abordagem integrada de gestão dos riscos associados ao programa durante todas as fases e a todos os níveis do programa, e a tomar medidas estruturais para identificar, controlar, atenuar e monitorizar os riscos, e, por fim, informar regularmente a Autoridade Orçamental.

4. BENEFÍCIOS ECONÓMICOS E RECEITAS DE EXPLORAÇÃO DO GALILEO NO MERCADO MUNDIAL DA NAVEGAÇÃO POR SATÉLITE

4.1. Mercados mundiais a jusante para os serviços de navegação por satélite

De um modo geral, o mercado mundial da navegação por satélite cresceu de forma espectacular nos últimos dez anos. Em termos de aplicações e equipamentos, este mercado possui um valor considerável, sendo um dos que regista um crescimento mais rápido a nível da alta tecnologia. Prevê-se que sejam vendidos este ano, apenas na UE, 10 milhões de receptores GNSS e cerca de 230 milhões em 2011[11].

O mercado GNSS tornar-se-á um motor importante da economia mundial após 2010 e a Europa, enquanto actor importante neste domínio, não pode permitir-se estar ausente, o que explica a importância estratégica dos programas GNSS europeus. É óbvio que os fornecedores de sistemas GNSS terão uma influência considerável sobre todas as decisões essenciais que digam respeito aos utilizadores de GNSS, nomeadamente a definição ou actualização das normas, a garantia da continuidade de acesso a nível local, a definição de uma política de controlo da exportação industrial e a satisfação das necessidades futuras dos utilizadores através da modernização do sistema. A UE não pode depender exclusivamente das políticas estrangeiras para todas estas decisões de vulto que afectam uma vertente importante da economia europeia. A finalização do programa Galileo constitui, por conseguinte, um investimento indispensável em infra-estrutura por parte da UE.

Inevitavelmente, o desenvolvimento do Galileo deverá igualmente ser acompanhado por um esforço específico de desenvolvimento de aplicações e serviços (ver secção consagrada às necessidades dos utilizadores), o que ajudará a indústria europeia a conquistar uma posição forte, a desenvolver *know-how* e a servir as aplicações de nicho. Estar-se-á com isso a favorecer a criação e o crescimento de PME e a gerar empregos de qualidade. O Galileo e o EGNOS deverão, pois, ser considerados investimentos que permitem à Europa penetrar no mercado GNSS e nele angariar e manter uma quota substancial.

O Galileo aumentará os benefícios públicos que o GNSS pode gerar, nomeadamente em termos de emprego, de ambiente (redução dos congestionamentos rodoviários, itinerários mais curtos e mais directos reduzindo o consumo de combustível), de benefícios sociais (maior segurança), de maior eficácia dos serviços públicos (busca e salvamento, serviços de bombeiros e de ambulâncias, segurança) e dos sectores económicos (agricultura, pesca, transportes) e de gestão de recursos públicos escassos (aviação).

[11] Fonte: ABI Research 2006.

Além disso, o Galileo apresenta inúmeras outras vantagens directas. Não só a possibilidade de navegação por satélite nas maiores cidades aumentará de forma significativa graças à utilização combinada do GPS e do Galileo, como também a concepção do sistema Galileo prevê possibilidades de localização em recintos cobertos. A precisão da navegação por satélite aumentará e a "concorrência" entre o GPS e o Galileo dará origem a mais inovações em matéria de navegação por satélite para os utilizadores de todo o mundo, por exemplo uma maior exactidão e uma capacidade acrescida de localização no interior de edifícios oferecidas pelo Galileo em relação ao GPS-II, e uma melhoria dos sinais para o mercado de massas tanto para o GPS-III como para o Galileo. Além disso, 5 serviços funcionais optimizam o programa Galileo para uma utilização civil. Com esta base, será possível responder às novas necessidades dos mercados dos transportes rodoviários, marítimos e aéreos que a tecnologia existente não pode satisfazer. O Galileo permite, além disso, reduzir os riscos de dependência de uma única fonte. Trata-se de um aspecto importante, nomeadamente para a utilização dos sinais de sincronização de redes de comunicações electrónicas e de redes eléctricas. Por último, o quadro legal em que o Galileo está a ser construído prevê um regime de responsabilidades claro e inequívoco. A responsabilidade dos operadores, públicos ou privados, reveste-se de uma importância capital para a implantação de novos serviços para os cidadãos e/ou para os clientes comerciais. Existem, pois, argumentos de peso para que os utilizadores escolham o Galileo.

4.2. Receitas de exploração e benefícios directos dos programas GNSS europeus

As receitas directas da exploração do Galileo representam apenas uma parte ínfima dos benefícios a auferir pelos Estados-Membros e uma parte ainda mais ínfima dos mercados mundiais e europeus de GNSS. O fluxo de receitas de exploração que o Galileo deverá gerar é considerável e bastante diversificado, mas não está isento de incertezas.

Com base em estudos anteriores, nos dados fornecidos no âmbito das diferentes ofertas da fase anterior, em verificações independentes e em análises efectuadas para a Empresa Comum Galileo e, ultimamente, pela Autoridade Supervisora, estão agora disponíveis (ver a seguir) as estimativas das receitas directas de exploração do Galileo (que têm em conta as incertezas)[12] provenientes do fornecimento de sinais EGNOS e Galileo.

A margem de incerteza das receitas de exploração[13] situa-se entre mais um terço e menos metade do cenário de base de 9 100 milhões de euros, ou seja, uma margem compreendida entre 4 600 e 11 700 milhões de euros durante o período de 20 anos. No entanto, as acções destinadas a reduzir os riscos e a criação de oportunidades de receitas terão um impacto positivo.

---

[12] Fontes: Autoridade Supervisora, com base no Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYS 2006.

[13] Foi esta incerteza que impediu o sector privado de aceitar o risco de mercado nas negociações para a atribuição de uma concessão a uma parceria público-privada.

Repartição estimada das referidas receitas de exploração[14]:

Repartição das receitas de exploração do Galileo/EGNOS					
Por serviço		Por mecanismo de tarifação		Por sector	
Serviço aberto – utilização normal	0%	Fabrico de terminais	46%	Transporte rodoviário	30%
– utilização especial	54%	Clientes governamentais	29%	PRS	29%
PRS	29%	Prestadores de serviços	14%	Telefonia móvel	17%
Salvaguarda da vida humana	10%	Fabrico de receptores	7%	Serviços profissionais	9%
Serviço comercial	7%	Utilizadores finais	4%	Aviação	5%
Busca e salvamento	0%			Outros	10%

As receitas de exploração reais dependerão em grande medida do tempo de chegada ao mercado do Galileo, do êxito das acções do sector público na preparação dos mercados e na instauração de um quadro regulamentar que elimine todas as barreiras ao desenvolvimento do mercado, da taxa de aceitação do serviço PRS pelas autoridades públicas da UE, do êxito dos sistemas GNSS concorrentes e da capacidade da UE para encontrar parceiros do sector privado com capacidade para se imporem nos mercados mundiais da navegação por satélite. Em particular, a forte dependência das receitas de exploração das utilizações especiais do serviço "aberto", tais como serviços de autenticação e serviços públicos de emergência, deve ser tida particularmente em conta, nomeadamente nas adaptações do quadro regulamentar, de modo a que este preveja a utilização de sinais autenticados para as aplicações de portagens rodoviárias.

As receitas de exploração do Galileo deverão, pois, ser consideradas um benefício suplementar e não a única razão de ser dos programas GNSS europeus. É a promessa de receitas de exploração que pode interessar o sector privado. Elas são, por conseguinte, importantes para o sector público da UE, na medida em que lhe permitirão transferir riscos para o sector privado e colher os benefícios da participação deste no programa.

Em conclusão, as potenciais receitas de exploração do Galileo jogam incontestavelmente em seu favor, mas mais importante ainda é o seu impacto na indústria europeia de GNSS e na economia europeia em geral.

A Comissão propõe que, na sua decisão de reconfiguração dos programas GNSS europeus, o Conselho e o Parlamento Europeu tenham em conta os méritos macroeconómicos e públicos dos programas; os benefícios directos do Galileo em termos de novos serviços e mercados, de melhor desempenho e de complementaridade com o GPS; e o facto de existirem motivos razoáveis para esperar as receitas estimadas de exploração do Galileo.

5. FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS GNSS EUROPEUS

O cenário proposto exige um financiamento total de 3 400 milhões de euros para o período 2007-2013. No entanto, o quadro financeiro comunitário para 2007-2013 apenas previu um montante de mil milhões de euros. Haverá, portanto, que examinar outras possibilidades de arranjar recursos financeiros suplementares da ordem dos 2 400 milhões de euros durante o período 2008-2013. Para isso, duas opções merecem ser consideradas à partida: um

[14] Fontes: Ovum 2006, ofertas durante a fase de negociação de uma parceria público-privada.

financiamento através do orçamento comunitário e um financiamento intergovernamental, à margem do orçamento comunitário.

Financiamento comunitário

Os pontos 21 a 23 do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (AII) define as modalidades segundo as quais a Autoridade Orçamental pode decidir proceder a uma revisão do quadro financeiro plurianual em caso de circunstâncias imprevistas. O fracasso das negociações do contrato de concessão com o consórcio privado constitui uma situação imprevista.

Dados os montantes em jogo, a Comissão considera que o quadro financeiro plurianual deve ser revisto. As outras opções oferecidas, em princípio, pelo AII não constituem alternativas viáveis a uma revisão:

– As margens estimadas mantidas dentro do limite máximo da rubrica 1.A, em conformidade com o ponto 13 do AII, não são adequadas para um financiamento a longo prazo desta magnitude. O mesmo se pode dizer da mobilização do instrumento de flexibilidade, que não foi concebido para utilizações repetidas. O programa Galileo exige que seja assumido um compromisso político e jurídico sólido e sustentável, dada a importância em jogo, para recuperar os atrasos acumulados e readquirir a confiança do sector privado – cuja colaboração é indispensável.

– O ponto 37 do AII permite um desvio máximo de 5% em relação ao montante fixado nos actos jurídicos relativos a um programa plurianual adoptado segundo o procedimento de co-decisão. Nesta base, poderia, em princípio, ser transferido para o programa Galileo um montante considerável através de uma reatribuição dos recursos da rubrica 1.A. No entanto, tal reatribuição não seria aconselhável no início do período de programação. Nesta fase, não haveria qualquer vantagem numa sub-execução destes programas, uma vez que a sua execução apenas começou.

Financiamento intergovernamental

Um financiamento intergovernamental poderá assumir as seguintes formas:

a) A Agência Espacial Europeia (AEE) financia metade da fase de desenvolvimento do programa Galileo. Este modelo de financiamento poderá, em teoria, ser alargado à fase de implantação. Esta solução apresenta, no entanto, vários inconvenientes:

- Nem todos os Estados-Membros da UE, nomeadamente os novos Estados-Membros, são membros da AEE. Do mesmo modo, nem todos os Estados membros da AEE são membros da UE. Esta situação coloca um problema de direitos de propriedade material e imaterial no âmbito do programa;
- Um financiamento pela AEE é contraditório com o carácter comunitário do programa, dado que a Autoridade Orçamental não exerce qualquer controlo sobre a parte financiada directamente pelos Estados membros da AEE[15];
- O co-financiamento afecta seriamente a governação pública do programa, uma vez que é difícil conciliar o papel de financiadora da AEE com o seu papel de "executante técnico".

[15] O Parlamento Europeu manifestou, portanto, por diversas vezes a sua oposição a esta solução.

b) As contribuições directas dos Estados-Membros para o programa Galileo poderão provir de um instrumento semelhante ao utilizado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento. Relativamente à possibilidade de empréstimos directos ao programa, sem que os Estados-Membros se assumam como garantes, convém lembrar que, ao contrário dos Estados-Membros, a Comunidade Europeia não está autorizada a contrair empréstimos. A possibilidade de recorrer a tais contribuições precisa de ser estudada aprofundadamente, visto não existir precedente facilmente transferível.

A Comissão Europeia considera, no entanto, por razões jurídicas, institucionais e programáticas, que apenas a União Europeia, enquanto proprietária do sistema, deverá contribuir com recursos financeiros suplementares. No entanto, poderá igualmente ser prevista uma participação internacional, desde que em condições aceitáveis, no caso de actividades como a simplificação do acesso aos serviços do GNSS europeu em todo o mundo.

Em conclusão, a Comissão apresenta, paralelamente à presente comunicação, uma proposta[16] de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à revisão do quadro plurianual, com o objectivo de garantir o necessário financiamento público de 3 400 milhões de euros para o período 2007-2013, assim como para dar à União os meios necessários para prosseguir com os programas EGNOS e Galileo, cuja importância capital acaba de ser reafirmada pelas três instituições.

Um montante de 1 005 milhões de euros foi já previsto no quadro financeiro em vigor (2007-2013) a título da proposta legislativa da Comissão[17] para a execução da fase de implantação e exploração do programa Galileo. Propõe-se que, a esse montante, se acrescente um montante suplementar de 2 100 milhões de euros. A concessão deste montante implica a revisão do actual quadro financeiro (2007-2013). Os fundos provirão das margens não exploráveis das rubricas 2 e 5 dos anos 2007 e 2008. Consequentemente, o texto da proposta alterada fixa em 3 105 milhões de euros o montante a prever no orçamento comunitário para o período 2007-2013 a título dos programas GNSS europeus. Um montante de 300 milhões de euros está disponível, a título do 7º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, para o financiamento dos programas GNSS europeus, o que eleva o total para 3 400 milhões de euros.

No que respeita ao EGNOS, estava previsto inicialmente que seria financiado integrando-o na sua totalidade no Galileo e utilizando orçamento disponível antes do fim de 2007. Como a fase de implantação do EGNOS está a chegar ao fim, a AEE tenciona reconhecer a versão de *software* do EGNOS como conforme com os requisitos da aviação. Prevê-se, por conseguinte, que se continuem a aplicar as disposições financeiras em vigor nesta fase de pré-qualificação, que termina em Março de 2009.

---

16 Comunicação relativa à revisão do quadro financeiro plurianual e proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006 sobre disciplina orçamental e boa gestão financeira no que respeita ao quadro financeiro plurianual - COM(2007) 549 de 19.9.2007.

17 COM(2004) 477/final2.

6. SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADOS DOS UTILIZADORES, PREPARAÇÃO DOS MERCADOS E AUMENTO DAS POSSIBILIDADES DE RENTABILIZAÇÃO

O objectivo último do EGNOS e do Galileo é oferecer serviços mundiais de navegação por satélite que respondam às necessidades dos utilizadores do mundo inteiro; é, portanto, fundamental compreender devidamente essas necessidades e tentar dar-lhes resposta através do desenvolvimento e da inovação contínuas dos sistemas.

Terminada a consulta sobre o Livro Verde, a Comissão publicará em breve um plano de acção cujo principal objectivo será estabelecer um quadro que permita o desenvolvimento de aplicações e serviços baseados no EGNOS e no Galileo através de uma acção orientada para cada aplicação e cada sector do mercado.

A introdução deste plano de acção reveste-se de uma importância considerável, dado que a acção do sector público também contribuirá para a redução estrutural dos riscos que pesam sobre os sistemas em termos de mercado e de receitas.

A Autoridade Supervisora (GSA), em coordenação com os serviços da Comissão, deverá participar nessa importante tarefa, coordenando as suas actividades também com as autoridades públicas aos níveis nacional, regional e local e trabalhando em colaboração estreita com todos os actores de todos os sectores e mercados pertinentes.

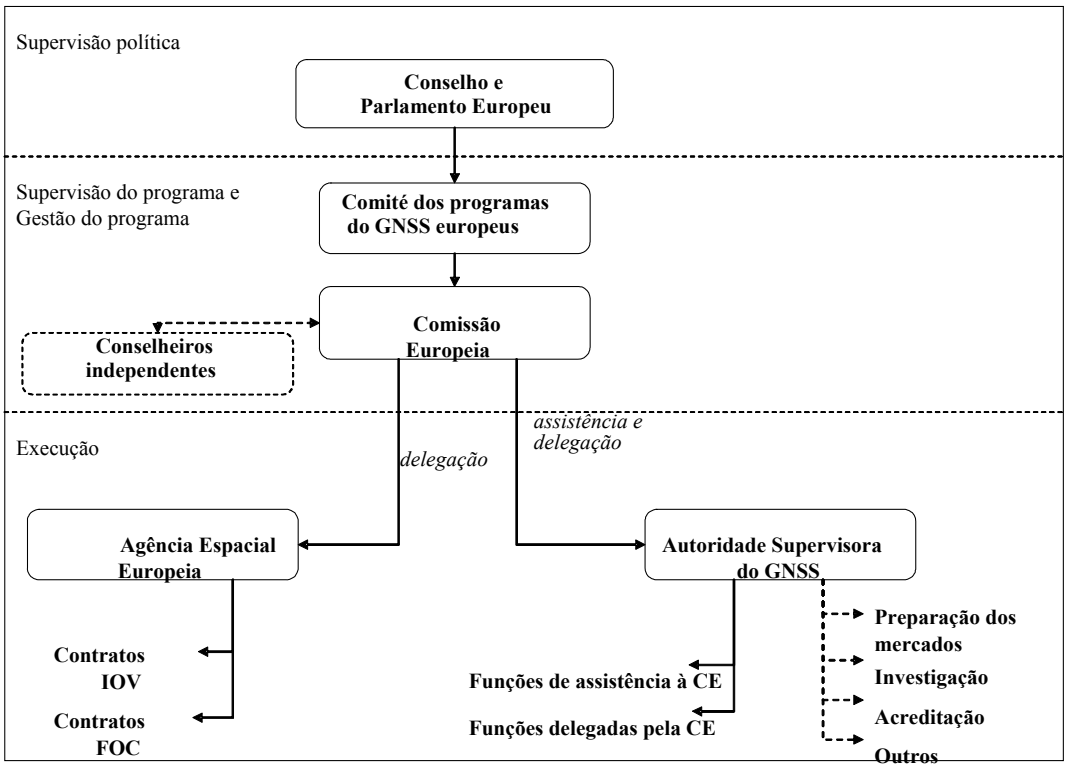
Com base nesse trabalho, e se for caso disso, a Comissão elaborará as propostas regulamentares (e outras) necessárias para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento de políticas comunitárias que possam tirar partido da utilização da navegação por satélite, nomeadamente nos domínios da interoperabilidade de serviços e sistemas que prevejam a utilização da navegação por satélite, da interoperabilidade dos sistemas de portagens rodoviárias, das comunicações de emergência, das operações de segurança, da vigilância das infra-estruturas críticas, do transporte de animais e de mercadorias perigosas e outros.

A Comissão propõe que o Conselho e o Parlamento Europeu tomem nota da necessidade, para o sector público da UE, de preparar os mercados do GNSS e de tomar as medidas necessárias, nomeadamente sensibilização, disponibilização de informações técnicas, ajuda a todos os intervenientes dos sectores privado e público de todos os sectores económicos interessados, preparação da normalização e da certificação e consolidação das necessidades do mercado.

A Comissão propõe, por conseguinte, que se reforce o papel da GSA, atribuindo-lhe um papel essencial de coordenação da preparação dos mercados GNSS europeus, e que se revejam as suas funções, a sua dotação de pessoal e o seu funcionamento.

7. GOVERNAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO

As tarefas de supervisão e de gestão do programa são parte integrante de um programa como o Galileo. Funções e responsabilidades claras e processos de decisão eficazes contribuem para evitar derrapagens de custos e atrasos no programa. A Comissão propõe, pois, uma simplificação da estrutura de governação pública e a divisão estrutural de funções com base numa separação clara entre a supervisão e a gestão do programa, baseando-se nas regras de financiamento da UE. Além disso, tenciona tomar uma série de medidas concretas de reforço da gestão do programa.



(1) Papel do Conselho e do Parlamento Europeu:

A supervisão incumbe ao Conselho e ao Parlamento Europeu e assume a seguinte forma:

- Supervisão política, exercida directamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu;
- Supervisão do programa, exercida por um "comité dos programas GNSS europeus"[18] composto por representantes dos Estados-Membros, que prestam assistência na execução do programa e exercem uma função consultiva geral sobre todos os aspectos importantes do programa.

(2) Papel da Comissão Europeia

Sendo a instituição directamente responsável perante o Conselho e o Parlamento, a Comissão Europeia terá de assumir a responsabilidade geral pela gestão do programa.

A Comissão considera essencial que exista um gestor único do programa do lado do sector público que seja responsável pela totalidade do programa Galileo, que tenha o controlo da gestão e dos contratos a todos os níveis subalternos da execução, que tenha acesso tanto aos recursos financeiros como às autoridades políticas e que possa assegurar a arbitragem necessária entre todos os elementos do programa. Uma responsabilidade repartida, com vias hierárquicas diferentes, seria fonte de fracturas no programa e teria efeitos estruturais negativos.

[18] Ver proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao prosseguimento da execução dos programas GNSS europeus - COM(2007) 535 de 19.9.2007.

A Comissão Europeia desempenha, entre outros, o papel de responsável (ou "patrocinador") do programa, superintendendo ao seu desenvolvimento, às contratações, ao funcionamento e à manutenção, assim como aos contratos de exploração relacionados com a infra-estrutura do sistema.

(3) Papel da Autoridade Supervisora do GNSS (GSA)

Convém assinalar que o fim das negociações do contrato de concessão PPP criou um vazio legal no papel da Autoridade Supervisora que, de acordo com o regulamento em vigor que cria a dita autoridade[19], se baseava inteiramente no estabelecimento de um concessionário.

Assim, é importante que a GSA seja agora reforçada no que respeita a todas as acções pertinentes relacionadas com a preparação dos mercados, de modo a permitir à UE aprofundar o seu compromisso com o Galileo. Além disso, a GSA desempenha o papel de Autoridade de Acreditação e é responsável por organizar a certificação. A GSA aconselha ainda e presta assistência ao gestor do programa sobre todos os seus aspectos.

Para estabelecer um quadro coerente de governação pública, a Comissão apresentará uma proposta de revisão do regulamento mencionado logo que sejam tomadas as decisões políticas da UE sobre o programa.

(4) Papel da Agência Espacial Europeia

Enquanto co-iniciadora dos programas GNSS europeus e arquitecta técnica destes programas, a AEE encontra-se numa posição excelente para assumir as tarefas de agente contratual e executante (ou "contratante principal"). Além disso, as competências técnicas especializadas da AEE e a experiência acumuladas nos últimos 10 anos no domínio dos programas GNSS europeus são únicas e não podem ser reproduzidas sem que tal implique atrasos, agravamento dos custos e riscos para o programa.

A AEE agirá com base num acordo detalhado GNSS AEE-CE, que definirá as respectivas obrigações, a política de contratos, as disposições em matéria de relatórios e de interacção, os limites da autonomia de decisão da AEE e os procedimentos de adopção de decisões pela Comissão e, se necessário, pelo Conselho e o Parlamento Europeu.

Quanto ao seu papel de autoridade conceptora, é preciso garantir que o sector público europeu, enquanto proprietário dos sistemas, mantenha os conhecimentos cruciais e o envolvimento na definição técnica detalhada dos programas GNSS europeus. Este aspecto é essencial para a adjudicação dos futuros contratos para os programas GNSS europeus. O acordo GNSS AEE-CE contemplará desenvolvidamente este aspecto.

A Comissão prevê apresentar relatórios regulares e pormenorizados ao Conselho e ao Parlamento Europeu, nomeadamente sobre os progressos realizados, os riscos, as finanças, a adequação das disposições de governação e sobre todas as demais questões pertinentes.

[19] Regulamento (CE) n.º 1321/2004 do Conselho de 12 de Julho de 2004.

A Comissão propõe que o Conselho e o Parlamento Europeu aprovem o pacote mencionado de propostas de governação pública dos programas GNSS europeus, em particular:

1) A criação do Comité dos Programas GNSS Europeus;

2) O papel da Comissão enquanto gestora e responsável pelos programas GNSS europeus;

3) O reforço do papel da GSA na preparação dos mercados e como conselheira da Comissão para a gestão dos programas;

4) O papel da AEE enquanto executante, agindo com base num acordo GNSS AEE-CE;

5) Apresentação de relatórios regulares e transparentes ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

8. PRINCÍPIOS QUE PRESIDIRÃO À CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO GALILEO

A Comissão está inteiramente convicta da necessidade de introduzir no programa uma concorrência justa e vigorosa com base na dupla fonte de fornecimentos e em concursos regulares para todos os elementos do programa, na medida do possível, para melhorar a eficácia, reduzir as dependências e, sobretudo, controlar os custos e atenuar os riscos. No entanto, a política de contratação do Galileo, neste momento e futuramente, deve também tirar partido de uma indústria europeia diversificada e competitiva, assim como de uma ampla distribuição de competências. Por conseguinte, a insuficiência dos fornecimentos e o recurso a fontes únicas, a qualquer nível, devem, na medida do possível, ser minimizados. No entanto, haverá que ter em conta, durante a próxima fase, certas decisões e realizações passadas, resultantes nomeadamente de contratos IOV com o sector privado. Além disso, haverá certamente um preço a pagar para conseguir fornecimentos concorrenciais e uma dupla fonte de fornecimentos, nomeadamente em termos de custos adicionais e de atrasos, devido à necessidade de reconhecer a concepção e a produção de outros fornecedores.

Haverá, pois, que encontrar um equilíbrio entre todos estes elementos, colocando na balança a eficácia global do programa, as decisões anteriores e a necessidade de diversificar as fontes de aprovisionamento num ambiente concorrencial. A Comissão propõe, por conseguinte, que se apliquem os seguintes princípios:

(1) Aplicação das regras comunitárias em matéria de contratos públicos;

(2) Instauração de uma arquitectura de fornecimentos concorrencial e aberta, de modo a conseguir:
- uma concorrência aberta e equitativa em toda a cadeia de abastecimento industrial, dando aos actores do sector privado a oportunidade de participarem de modo equilibrado a todos os níveis, incluindo PME, em todos os Estados-Membros;
- um controlo adequado dos custos e prazos do programa;

(3) Convém ter na devida conta as realizações e os investimentos anteriores, os acordos pertinentes e os ensinamentos colhidos das fases de definição e de desenvolvimento dos programas GNSS europeus;

(4) Fontes duplas e paralelas de aprovisionamento, sempre que possível, a fim de reduzir os riscos tecnológicos e industriais, assim como as dependências, e um melhor controlo geral sobre os custos e o calendário dos programas;

(5) Instauração progressiva da infra-estrutura do sistema desde a validação em órbita (In-Orbit-Validation - IOV) até à plena capacidade operacional (Full Operational Capability - FOC), a fim de controlar os riscos e preparar a introdução rápida de serviços;

(6) Ter na devida conta o carácter estratégico dos programas GNSS europeus e as prescrições em matéria de segurança e de controlo das exportações.

9. CONCEITOS PARA AS FASES OPERACIONAL E DE EXPLORAÇÃO

A Comissão continua determinada a envolver rapidamente o sector privado nos programas GNSS europeus, nomeadamente nas fases operacional e de exploração. Na prática, as opções ou combinações de opções disponíveis são limitadas, e incluem, por exemplo, várias variantes de PPP, contratos de serviços ou empresas de capitais públicos.

No entanto, haverá que realizar análises mais aprofundadas, que a Comissão já iniciou, com a ajuda da GSA. O calendário das decisões relativas às diversas etapas é importante para garantir a coerência geral da abordagem do programa.

A Comissão considera que as decisões sobre as fases operacional e de exploração dos programas GNSS europeus apenas podem ser tomadas após uma fase de estudos técnicos, comerciais, financeiros e programáticos detalhados. Em tempo oportuno, a Comissão apresentará propostas sobre essa matéria.

10. CALENDÁRIO PARA A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS GNSS EUROPEUS

Como indicado nos documentos que a Comissão apresentou em Maio, o contrato para a fase de implantação só poderá ter início um ano, no mínimo, após a decisão política da UE sobre a reconfiguração do programa e no pressuposto de que as decisões legais pertinentes relativas ao orçamento e ao financiamento sejam tomadas nos meses subsequentes. Na condição de se adquirirem os elementos com prazos de entrega longos com uma antecedência de, pelo menos, 6 meses, a plena capacidade operacional (Full Operational Capability – FOC) poderá ser atingida 4 anos e meio após do início do contrato.

Tendo em conta o tempo necessário para a tomada de decisões sobre os programas GNSS europeus, se for tomada uma decisão política em finais de 2007, a FOC pode ser atingida em meados de 2013.

Das considerações que precedem, chega-se ao seguinte calendário para a implantação dos programas GNSS europeus. No documento de trabalho dos serviços da Comissão pode encontrar-se uma lista das datas e etapas principais.

_____

ANEXO

Quadro geral dos riscos do programa Galileo

Categoria de risco	Causas	Impacto	Probabilidade	Gama de custos por evento
Contratação/Fase de implantação				
Riscos de concepção	Relógios atómicos, comportamento em órbita, qualidade do serviço SoL, requisitos de segurança, passagem da IOV à FOC	Nova configuração	Improvável	~ 250 a 500 M€
Riscos de implantação	Problemas técnicos, de gestão, financeiros, políticos, riscos de lançamento	Atrasos	Improvável	Até 250 M€
Fase operacional/de exploração				
Riscos de mercado/receitas	Funcionamento deficiente do mercado ou impacto nas receitas dos riscos de concepção/implantação	Perdas de receitas	Provável	Até metade das receitas de base anuais
Responsabilidade civil	Pedidos de indemnização	Pagamento de indemnizações	Muito remota	> 1000 M€
Não-segurabilidade	Capacidade comercial insuficiente	Financiamento directo	Remota	> 1000 M€
Eventos fortuitos	Causas alheias ao programa	-	Remota	~ 250 a 500 M€

No documento de trabalho dos serviços da Comissão podem encontrar-se mais pormenores.