



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 19.9.2007
KOM(2007) 534 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**PROGRESSING GALILEO:
OMPROFILERING AV DE EUROPEISKA GNSS-PROGRAMMEN**

{SEK(2007) 1210}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

PROGRESSING GALILEO: OMPROFILERING AV DE EUROPEISKA GNSS-PROGRAMMEN

1. INLEDNING

I sin resolution av den 8 juni 2007 bekräftade rådet återigen Galileos stora betydelse. Rådet drog slutsatsen att förhandlingarna om ett offentlig-privat partnerskap (public-private partnership – PPP) måste avbrytas, kom i princip överens¹ om att ge de europeiska GNSS-programmen en ny profil och erkände behovet av ytterligare offentlig finansiering. Vid sitt möte den 21–22 juni 2007, bekräftade Europeiska rådet återigen Galileos värde som ett nyckelprojekt för Europeiska unionen och uppmanade rådet att fatta ett integrerat beslut om genomförandet av Galileo under hösten 2007².

För att göra det möjligt för rådet att fatta ett sådant integrerat beslut, inbegripet finansieringen av den nya strategin, den offentliga styrningsstrukturen med riskhanteringsstrategi, upphandlingsprinciperna och ett antal närbesläktade programbeslut, uppmanade rådet kommissionen att lägga fram ytterligare analyser och förslag. Detta meddelande är kommissionens svar på denna uppmaning³ och dessutom lägger kommissionen fram ett ändrat förslag till förordning avseende uppföljningen av de europeiska GNSS-programmen⁴ samt ett förslag till en revidering av finansieringsramen⁵.

Genom detta integrerade beslut bör det säkerställas att styrningen och de avtalsgrundade strukturerna underlättar en effektiv och långsiktig drift, underhåll och ekonomiskt utnyttjande av Galileo som är baserad på en integrerad teknisk livscykelstrategi och en ändamålsenlig riskhantering. Att beslutet är brådskande beror bland annat på de pågående kostnaderna för programmets utvecklingsfas och de finansiella konsekvenserna av förlorade marknadsandelar, vilka båda ökar kraftigt med ytterligare förseningar.

Kommissionen förväntar sig att sådana beslut fattas vid utgången av detta året och vill påminna om de strategiska följderna av sådana beslut, vilka sträcker sig längre än de rena ekonomiska aspekterna eller aspekter som har att göra med offentlig upphandling. Europeiska GNSS-tillgångar är livsviktiga för Europa och den europeiska ekonomin. Det moderna samhället är, och kommer i ökad grad att vara, beroende av användningen av GNSS-tillämpningar för livsviktiga säkerhetsmässiga och ekonomiska funktioner. Dessutom är Galileo en stöttepelare för den europeiska rymdpolitiken⁶ och ett uttryck för Europas ambitioner inom rymd, teknik och innovation.

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

² Toppmötet, 21–22 juni 2007, 11177/1/07 Rev.1, punkt 36.

³ Detta meddelande åtföljs av kommissionens arbetsdokument - SEK(2007) 1210, 19.9.2007.

⁴ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av europeiska GNSS-program - KOM(2007) 535, 19.9.2007.

⁵ Meddelande om ändring av den fleråriga ekonomiska ramen och förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning - KOM(2007) 549, 19.9.2007.

⁶ Meddelande om den europeiska rymdpolitiken - KOM(2007) 212, 26.4.2007.

Ett underlåtande att fatta lämpliga beslut om ett europeiskt GNSS-program skulle innebära att Europa beslutar sig för att på medellång och lång sikt vara beroende av utländska GNSS-signaler över vilka Europa skulle inte ha någon eller endast begränsad kontroll vad gäller kvalitet, tillgänglighet eller pris. Dessutom skulle den påföljande förlusten av europeisk kunskap om GNSS följas av en betydande förlust av makroekonomiska möjligheter för europeiska tillverknings- och tjänsteföretag. Det skulle inte finnas någon bas för europeiska rymdinnovationer inom en överskådlig framtid.

2. SYSTEMINFRASTRUKTURKOSTNADERNA

Upphandlingen och installationen av Galileo påbörjades på grundval av en tvåstegsstrategi. I enlighet med avtalet avseende validering i omloppsbana (In-Orbit-Validation – IOV) som ESA ingick i början av 2006 upphandlades fyra satelliter och en avsevärd del av markinfrastrukturen. Återstoden av konstellationen, nämligen 26 satelliter och resten av markinfrastrukturen, avser installationsfasen som innebär att Galileo når sin fulla operativa förmåga (Full Operational Capability – FOC).

Ytterligare analyser och utvärderingen har givit den tillförsikt som behövs om att dessa kostnadsuppskattningar faktiskt är realistiska och hållbara⁷.

I uppskattningarna för FOC ingår förvaltningskostnaderna för upphandlarna, kostnaderna för drift av Egnos fram till 2013 samt kostnaderna för programförvaltaren, vilka beräknas till nominellt tre miljarder euro. Med utgångspunkt i utvärderingen av konstruktions- och installationsriskerna läggs det till uppskattningen en reserv för oförutsedda utgifter på ca 14 % av de nominella kostnaderna⁸.

Post	Uppskattade kostnader i miljoner euro
Galileo FOC	
Satelliter + bärraketer	1 600
Markkontrollinfrastruktur	400
Drift	275
Systemteknik	150
Förvaltningskostnader för den offentliga upphandlaren	195
Egnos	
Drift och verksamhet (2008–2013)	330
Stöd till kommissionen	
Projektförvaltningsstöd och rådgivningstjänster	27
Oförutsedda utgifter⁹	428
Totalsumma	3 405

Dessa uppskattningar grundar sig på att upphandlingarna genomförs omedelbart efter det att EU har fattat ett integrerat politiskt beslut i slutet av 2007.

⁷ Uppgifter från ESA, tidigare bud på PPP-koncessionen, och IOV-avtalet; utvärdering av ESA, GSA och de oberoende konsulterna PriceWaterhouseCoopers och Satel Conseil International; ett verifieringsmöte med experter från nationella rymdorganisationer.

⁸ Avsättningarna för oförutsedda utgifter för rymdprogram ligger oftast omkring 10–20 %.

⁹ Eventuella kostnadsöverdrag för IOV-fasen kommer att täckas genom de nuvarande ekonomiska arrangemangen och/eller genom avsättningarna för oförutsedda utgifter.

Alla siffror är naturligtvis bästa möjliga uppskattningar av de förväntade upphandlingskostnaderna i det nominella fallet, i vilket det förutsätts ett konkurrenskraftigt utbud, effektiva avtalsförhandlingar och att den planerade tidtabellen hålls. Den privata sektorns priser, och därmed kostnaderna för gemenskapen, blir dock först klara under upphandlingarna. För att säkerställa att gemenskapen får det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och att priserna avspeglar kostnaderna, är det nödvändigt att gemenskapen (och dess upphandlare) får en bra förhandlingsposition genom ett konkurrenskraftigt anbudsförfarande som är baserat på lämpliga principer överenskomna som en del av upphandlingsstrategin.

De val som görs i upphandlingsstrategin förväntas därför få en avsevärd inverkan på gemenskapens slutliga kostnader. Förseningar av politiska beslut och programbeslut förväntas leda till extra kostnader orsakade av en proportionell kostnadsökning inom ramen för de nuvarande avtalen (In-Orbit-Validation-avtalen¹⁰) och förlust av marknadsmöjligheter till följd av framkomsten av konkurrerande system.

Kommissionen rekommenderar budgetmyndigheten att fortsätta med beslutsförfarandet på grundval av beräknade upphandlingskostnader för Galileos fulla operativa förmåga (FOC) på 3,4 miljarder euro för perioden 2007–2013, inbegripet kostnaderna för Egnos, upphandlaren, programförvaltningskostnader och en reserv för oförutsedda kostnader.

3. RISKER MED GALILEO-PROGRAMMET OCH HANTERINGEN AV DESSA

Som ägare av det system som blir en följd av Galileo-programmet måste EU identifiera och, om de godtas, eventuellt hantera de risker som är förknippade med de europeiska GNSS-programmen. Uppgifter om dessa risker finns i bilaga 1 och i kommissionens arbetsdokument. De största riskerna för upphandlingsfasen är risker avseende konstruktion och drift.

Konstruktionsriskerna handlar om att Galileo inte uppnår sina uppsatta mål till följd av eventuella konstruktionsproblem. Dessa konstruktionsrisker och sannolikheten för dem är typiska för ett rymdprogram. De måste övervakas och noggrant kontrolleras men de är i sig inget skäl för någon särskild oro på detta stadium.

Riskerna med förseningar av Galileo-programmet är kopplade till tekniska, finansiella eller politiska frågor eller ledningsfrågor som orsakar förseningar i tidtabellen samt kostnadsöverdrag och medför att det till följd av detta tar längre tid innan systemet kommer ut på marknaden. De flesta av dessa programförseningar skulle förkortas genom särskilda åtgärder, de föreslagna åtgärderna om offentlig styrning, disciplinerade beslut om programstyrning och programtillsyn samt politiska beslut i god tid. Utöver de specifika engångskostnader som är relaterade till dessa risker är den största inverkan av förseningarna de ökade kostnaderna för installation och en förlust av driftsintäkter.

Den planerade reserven för oförutsedda händelser vid upphandlingen fastställs i relation till kostnadsinverkan och sannolikheten för risker som är kopplade till konstruktion och installation.

Kommissionen föreslår att rådet och Europaparlamentet uppmärksammar att de identifierade riskerna står i rimlig proportion till ambitionerna för och omfattningen av de europeiska GNSS-programmen och att det inte finns några behov av särskilda budgetåtgärder på detta stadium som överstiger den planerade reserven för oförutsedda händelser. Skulle risker

¹⁰ I enlighet med IOV-avtalet ska följande upphandlas: 4 satelliter och deras bärraketer, det första centret för kontroll av satelliter och hälften av de stationer som krävs för upplänk, spårning och övervakning.

emellertid dyka upp kommer kommissionen att tillhandahålla en detaljerad analys och den kommer, i förekommande fall, att tillhandahålla budgetmyndigheten uttömmande förslag.

Kommissionen har åtagit sig att använda en integrerad riskförvaltningsstrategi för programmets alla faser och nivåer och att genomföra strukturåtgärder i syfte att identifiera, kontrollera, minska och övervaka riskerna, samt att regelbundet rapportera till budgetmyndigheten.

4. GALILEOS EKONOMISKA FÖRDELAR OCH DRIFTSSINTÄKTER I DEN VÄRLDSOMSPÄNNANDE SATELLITNAVIGERINGSMARKNADEN

4.1. Världsomspännande marknader i efterföljande led för satellitnavigeringstjänster

Totalt sett har den världsomspännande marknaden för satellitnavigering växt spektakulärt under de senaste tio åren. Marknaden har ett betydande värde i form av tillämpningar och utrustning och den är en av de snabbast växande marknaderna för högteknologi. I år förväntas försäljningen av GNSS-mottagare uppgå till 10 miljoner enheter enbart i EU och den torde uppgå till ca 230 miljoner enheter år 2011¹¹.

GNSS-marknaden kommer att bli en viktig drivkraft i den globala ekonomin efter 2010 och Europa har inte råd att vara frånvarande som viktig aktör på detta område, därav den strategiska betydelsen av de europeiska GNSS-programmen. Det är uppenbart att GNSS-systemleverantörerna kommer att ha stor inverkan på alla viktiga beslut som påverkar GNSS-användarna, t.ex. fastställande och uppdatering av standarder, säkerställande av kontinuiteten avseende lokalt tillträde, utformning av exportkontrollpolitiken och en modernisering av systemet för att tillgodose användarnas framtida behov. EU kan inte lita endast på utländska strategier för alla dessa viktiga beslut som påverkar en viktig del av den europeiska ekonomin. Att färdigställa Galileo är därför en infrastrukturinvestering som är absolut nödvändig för EU.

Det är oundvikligt att utvecklingen av Galileo också måste åtföljas av en särskild ansträngning för att utveckla tillämpningar och tjänster (se avsnittet om användarnas behov), som hjälper den europeiska industrin att nå en stark ställning, utveckla kunnande och betjäna nichetillämpningar. Detta leder till ökat skapande av och tillväxt för små och medelstora företag och genererar hög sysselsättning. Galileo och Egnos bör därför ses som investeringar som gör det möjligt för Europa att penetrera, utveckla och behålla en väsentlig andel av GNSS-marknaden.

Galileo kommer att öka den samhällsnytta som kan genereras från GNSS, såsom sysselsättning, miljö (minskad belastning av vägnätet, kortare och mera direkta färdvägar, vilket leder till minskad bränsleförbrukning), sociala förmåner (ökad säkerhet), ökad effektivitet i de offentliga tjänsterna (avseende räddningstjänster, brandkårs- och ambulanstjänster, säkerhet) och ekonomiska sektorer (jordbruk, fiske, transport) och förvaltningen av knappa offentliga resurser (inom luftfarten).

Galileo har dessutom många ytterligare direkta effekter. Utöver att satellitnavigeringens tillgänglighet i de större städerna kommer att öka kraftigt genom den kombinerade användningen av GPS och Galileo kommer Galileos systemkonstruktion även att innebära möjligheter vad gäller positionsbestämning inomhus. Satellitnavigeringens precision kommer att öka och "konkurrensen" mellan GPS och Galileo kommer att leda till ytterligare

¹¹ Källa: ABI Research 2006.

innovationer vad gäller satellitnavigering för användare i hela världen, t.ex. förbättrad precision och positionsbestämningskapacitet inomhus för Galileo jämfört med GPS-II och förbättrade signaler för massmarknadstillämpningar som är gemensamma både för GPS-III och Galileo. Galileo är dessutom optimerad för civil användning genom fem funktionella tjänster. Detta ger en grund för att ta itu med nya marknadsbehov inom väg- sjöfarts- och luftfartsmarknaderna som inte betjänas av den existerande tekniken. Tack vare Galileo minskar dessutom riskerna med att man är beroende av en enda källa. Detta har betydelse, exempelvis vid användning av tidssignaler för synkroniseringen av elektroniska kommunikationsnät och elnät. Den rättsliga ram inom vilken Galileo är byggd tillhandahåller dessutom ett tydligt och otvetydigt ansvarssystem. Ansvar är av yttersta vikt för operatörer, oberoende av om de är offentliga eller privata, då nya tjänster ska införas för medborgare och/eller kommersiella kunder. Detta är därför ett viktigt argument för användning av Galileo.

4.2. Driftsintäkter av och direkta fördelar med de europeiska GNSS-programmen

De direkta driftsintäkterna från Galileo utgör en mycket liten del av medlemsstaternas intäkter och en ännu mindre del av de världsomspännande och europeiska GNSS-marknaderna. Driften av Galileo förväntas generera stora och mycket diversifierade intäkter som dock är föremål för osäkerhet.

Baserat på tidigare studier från de olika buden i den tidigare fasen, oberoende verifieringar, analyser utförda av GJU och, under den senaste tiden, av GSA, är följande uppskattningar (inbegripet osäkerhetsfaktorer)¹² av de direkta driftsintäkterna från Galileo nu tillgängliga för tillhandahållandet av signaler i rymden från Egnos och Galileo.

Osäkerheten vad gäller driftsintäkterna¹³ är beräknade till plus en tredjedel och minus hälften av grundalternativet på 9,1 miljarder euro, vilket därigenom innebär en spännvidd på mellan 4,6 och 11,7 miljarder euro under tjugooårsperioden. Åtgärder för att minska riskerna och skapandet av intäktsmöjligheter kommer emellertid att ha en positiv inverkan.

Den beräknade uppdelningen av dessa driftsintäkter¹⁴ är följande:

Uppdelning av driftsintäkterna från Galileo/Egnos					
per tjänst		per avgiftsmekanism		per sektor	
Öppna tjänster – normal användning	0 %	tillverkning av terminaler	46 %	vägtransport	30 %
– särskild användning		kunder från den offentliga sektorn	29 %	reglerad offentlig tjänst (Public Regulated Service – PRS)	29 %
PRS	29 %	tjänsteleverantörer	14 %	mobiltelefoni	17 %
Säkerheten för människoliv (Safety of Life)	10 %	tillverkning av mottagare	7 %	professionella tjänster	9 %
Kommersiella tjänster	7 %	slutanvändare	4 %	luftfart	5 %
Sök och räddning (Search and Rescue)	0 %			övriga	10 %

De faktiska driftsintäkterna kommer att vara starkt beroende av Galileos utvecklingstid, hur pass framgångsrik den offentliga sektorn är med att förbereda marknaderna och inrätta ett regelverk som tar bort alla hinder för marknadsutvecklingen, i vilken omfattning de offentliga myndigheterna i EU kommer att utnyttja PRS-tjänsten, framgången för konkurrerande GNSS-

¹² Källa: GSA baserad på Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYS 2006.

¹³ Det var denna osäkerhet som ledde till att den privata sektorn inte kunde godta marknadsriskerna i PPP-avtalsförhandlingarna.

¹⁴ Källa: Ovum 2006, bud under PPP-förhandlingsfasen.

system och EU:s förmåga att hitta partners inom den privata sektorn som har kapacitet att hantera de globala marknaderna för satellitnavigering på ett framgångsrikt sätt. I synnerhet det höga beroendet av driftsintäkter för särskilda användningar av öppna tjänster, bl.a. autenticeringstjänster och offentliga larmtjänster, kräver noggranna överväganden – t.ex. anpassningar av regelverket – så att autenticerade signaler kan användas för vägtullstillämpningar.

Driftsintäkterna från Galileo bör därför ses som en ytterligare fördel och inte som den enda drivkraften bakom de europeiska GNSS-programmen. Det är nämligen förväntningarna om dessa driftsintäkter som kan vara av intresse för den privata sektorn. Driftsintäkterna har således betydelse för om EU:s offentliga sektor ska kunna flytta över riskerna till den privata sektorn och dra nytta av de fördelar som den privata sektorns deltagande i programmet skulle innebära.

Sammanfattningsvis finns det starka argument för Galileo till följd av dess potentiella driftsintäkter och i ännu högre grad till följd av Galileos inverkan på den europeiska GNSS-industrin och ekonomin i allmänhet.

Kommissionen föreslår att rådet och Europaparlamentet i sitt beslut att ge de europeiska GNSS-programmen en ny profil beaktar programmens markoekonomiska och offentliga meriter, de direkta fördelarna med Galileo vad gäller nya tjänster och marknader, ökade prestanda och systemets komplementaritet med GPS samt det faktum att det finns en rimlig grund för Galileos förväntade driftsintäkter.

5. FINANSIERINGEN AV DE EUROPEISKA GNSS-PROGRAMMEN

I det föreslagna scenariot krävs det en finansiering som uppgår till totalt 3,4 miljarder euro för perioden 2007–2013. Endast 1 miljard euro är emellertid faktiskt avsatt i gemenskapens budgetram för 2007–2013. Det måste därför undersökas hur man kan skaffa fram ytterligare ekonomiska resurser på upp till 2,4 miljarder euro under perioden 2008–2013. I detta syfte är det viktigt att skilja mellan två alternativ: finansiering genom gemenskapens budget och finansiering från medlemsstaterna utanför gemenskapsbudgeten.

Gemenskapsfinansiering

I punkterna 21 till 23 i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (IIA) fastställs de regler enligt vilka budgetmyndigheten kan besluta om en revidering av den fleråriga ekonomiska ramen i fall av oförutsedda händelser. De misslyckade förhandlingarna om koncessionsavtalet med det privata konsortiet är en sådan oförutsedd händelse.

Med tanke på de belopp som står på spel, anser kommissionen att den fleråriga ekonomiska ramen måste revideras. De andra alternativen enligt IIA är inte genomförbara alternativ för en sådan revidering:

- De beräknade marginaler som behålls under utgiftstaket för rubrik 1A i enlighet med villkoren i punkt 13 i IIA är inte lämpliga för en långsiktig finansiering i denna skala. Samma sak gäller för mobiliseringen av det flexibilitetsinstrument som inte planeras för återkommande användning. Galileo-programmet behöver ett starkt och hållbart politiskt och rättsligt åtagande, med tanke på det stora värde som står på spel, för att inhämta de ackumulerade förseningarna och få tillbaka förtroendet från den privata sektorn – vars samarbete är oumbärligt.

- Genom punkt 37 i IIA är det möjligt att avvika med upp till 5 % från det belopp som fastställts i rättsakterna avseende ett flerårigt program som antagits i enlighet med medbeslutandeförfarandet. På denna bas skulle ett avsevärt belopp i princip kunna överföras till Galileo-programmet genom en omfördelning av resurser inom rubrik 1A. En sådan omfördelning i början av programperioden är emellertid inte lämplig. På detta stadium kan man inte dra fördel av ett underutnyttjande av dessa program eftersom genomförandet av dem bara har börjat.

Finansiering från medlemsstaterna

En finansiering från medlemsstaterna skulle kunna anta följande former:

a) Europeiska rymdorganisationen (ESA) finansierar hälften av Galileo-programmets utvecklingsfas. Denna finansieringsmodell skulle i teorin kunna utvidgas till installationsfasen. Genomförandet av denna lösning innebär icke desto mindre ett antal nackdelar:

- Inte alla EU:s medlemsstater, och i synnerhet inte de nya medlemsstaterna, är medlemmar i ESA. Inte heller är alla ESA:s medlemsstater medlemmar i EU. Detta innebär ett problem avseende materiella och immateriella rättigheter i programmet.
- ESA:s finansiering kommer i konflikt med programmets gemenskapskaraktär eftersom budgetmyndigheten inte har någon kontroll över den del som finansieras direkt av ESA:s medlemsstater¹⁵.
- Samfinansiering påverkar i hög grad den offentliga styrningen av programmet, eftersom det är svårt att förena ESA:s finansieringsroll med organisationens roll som projektledare.

b) Direkta bidrag från medlemsstaterna till Galileo-programmet skulle kunna komma från ett liknande instrument som används av Europeiska utvecklingsfonderna. Vad gäller möjligheten till direktlån till programmet, utan att medlemsstaterna fungerar som borgensmän, måste det påpekas att Europeiska gemenskapen, till skillnad från medlemsstaterna, inte har tillstånd att låna pengar. Möjligheten att upprätta sådana bidrag måste studeras noggrant eftersom det inte finns något prejudikat som lätt kan överföras.

Av rättsliga och institutionella skäl och av programskäl anser kommissionen att det endast är Europeiska unionen, som systemägare, som bör tillhandahålla de ytterligare ekonomiska resurserna. Man kan emellertid även tänka sig ett internationellt deltagande – på godtagbara villkor – exempelvis i verksamheter för att underlätta tillgången till de europeiska GNSS-tjänsterna i hela världen.

Slutsatsen är att kommissionen parallellt med detta meddelande lägger fram ett förslag¹⁶ till ett beslut i Europaparlamentet och rådet avseende ändringen av den fleråriga ramen med syfte att tillhandahålla den offentliga finansiering om 3,4 miljarder euro som krävs för perioden 2007–2013, samt för att ge unionen de resurser som behövs för att fortsätta både med Egnos- och Galileo-programmen som de tre institutionerna just har bekräftat är ytterst viktiga.

¹⁵ Av denna anledning har Europaparlamentet därför uttryckt sitt motstånd mot denna lösning.

¹⁶ Kommunikation avseende ändringen av den fleråriga finansiella ramen och förslag till ett beslut av Europaparlamentet och rådet om ändring av det interinstitutionella avtalet av den 17 maj om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning - KOM(2007) 549, 19.9.2007.

Ett belopp på 1,005 miljarder euro är redan avsatt i den nuvarande ekonomiska ramen (2007–2013) under rubriken för kommissionens lagstiftningsförslag¹⁷ för genomförande av Galileo-programmets installations- och driftsfaser. Det föreslås att detta belopp ökas med ytterligare 2,100 miljarder euro. Överlåtelsen av detta belopp kommer att bli föremål för en ändring av den nuvarande ekonomiska ramen (2007–2013). Medlen ska tas från de outnyttjade marginalerna i rubrikerna 2 och 5 för 2007 och 2008. Detta innebär att det enligt det ändrade förslaget ska avsättas 3,105 miljarder euro i gemenskapsbudgeten för de europeiska GNSS-programmen under perioden 2007–2013. 300 miljoner euro är redan avsatt i det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling för de europeiska GNSS-programmen, vilket gör att totalbeloppet uppgår till 3,4 miljarder euro.

När det gäller Egnos var det ursprungligen tänkt att dess finansiering skulle säkerställas genom att programmet integreras full ut i Galileo och att det skulle finnas medel tillgängliga i budgeten före utgången av 2007. I takt med att Egnos installationsfas närmar sig ett slutförande, avser ESA att fastställa att Egnos-mjukvaruversionen överensstämmer med luftfartens krav. Den nuvarande finansieringen beräknas därför att fortsätta att täcka denna förkvalificeringsfas fram till mars 2009.

6. ATT UPPFYLLA ANVÄNDARNAS BEHOV, FÖRBEREDA MARKNADERNA OCH ÖKA INTÄKTSMÖJLIGHETERNA

Eftersom det yttersta syftet med Egnos och Galileo är att tillhandahålla globala satellitnavigeringstjänster som uppfyller kraven hos användare i hela världen, är det nödvändigt att både ha en god förståelse av dessa krav och att försöka uppfylla dem genom en ständig utveckling och innovation av systemen.

Efter samrådet om grönboken kommer kommissionen inom den närmaste framtiden att offentliggöra en åtgärdsplan vars huvudsyfte är att inrätta en ram som möjliggör utvecklingen av tillämpningar och tjänster som är baserade på Egnos och Galileo genom riktade åtgärder för varje tillämpning och marknadsområde.

Införandet av denna åtgärdsplan är synnerligen viktig eftersom åtgärder från den offentliga sektorn även kommer att bidra till en strukturell minskning av marknaden och intäktsriskerna för systemen.

Tillsynsmyndigheten bör i samarbete med kommissionens tjänstemän bidra till denna viktiga uppgift och samordna sin verksamhet med de offentliga myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå och arbeta i nära samarbete med alla aktörer inom alla relevanta sektorer och marknader.

På grundval av detta arbete kommer kommissionen där det är lämpligt att vidta nödvändiga regelmässiga och andra åtgärder för att avlägsna hinder för utvecklingen av gemenskapsstrategier som kan dra nytta av användningen av satellitnavigering, särskilt inom områdena driftskompatibilitetstjänster och -system som använder satellitnavigering, driftskompatibilitet hos vägtullsystem, larmkommunikation, säkerhetsåtgärder, övervakning av kritisk infrastruktur, transport av djur och farligt gods, samt andra områden. Kommissionen föreslår att rådet och Europaparlamentet beaktar behovet av att EU:s offentliga sektor förbereder GNSS-marknaderna och vidtar alla relevanta åtgärder, inbegripet ökad medvetenhet, tillhandahållande av teknisk information, bistånd till alla privata och

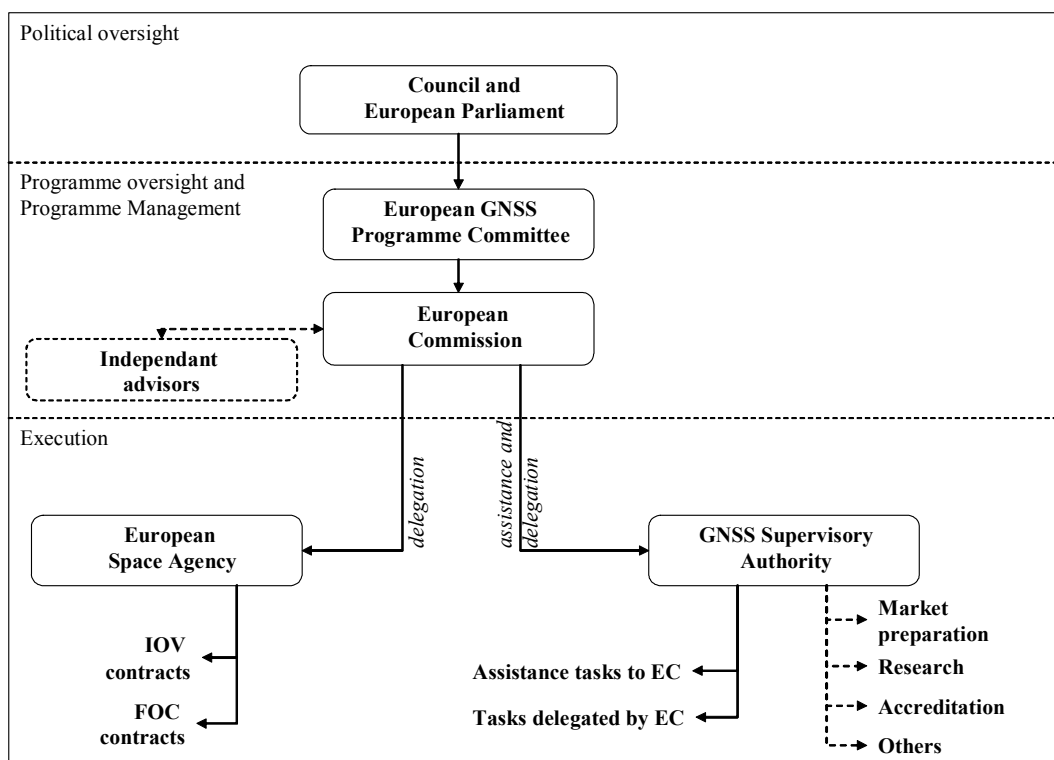
¹⁷ KOM(2004) 477 slutlig/2.

offentliga aktörer inom alla berörda ekonomiska sektorer, förberedande av standardisering och certifiering och konsolidering av marknadskraven.

Kommissionen föreslår därför att tillsynsmyndighetens roll stärks, att myndigheten får en samordnande nyckelroll i förberedandet av de europeiska GNSS-marknaderna och att dess uppgift, personal och funktion granskas.

7. STYRNING AV DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Tillsyn och förvaltning av programmet är en väsentlig del av ett program som Galileo. Tydliga roller, tydligt ansvar och en effektiv process för beslutsfattande bidrar till att man undviker att kostnaderna överskrider och att programmet blir försenat. Kommissionen föreslår därför en förenkling av strukturen för den offentliga styrningen och en strukturell delning av rollerna baserad på ett tydligt särskiljande mellan programtillsyn och programförvaltning, på grundval av EU-finansiering och EU-regler. Dessutom avser den att vidta en rad konkreta åtgärder som förstärker förvaltningen av programmet.



(1) Rådets och Europaparlamentets roll

Tillsynsrollen tillhör rådet och parlamentet och i form av

- politisk tillsyn, utövad direkt av rådet och Europaparlamentet, och,

- tillsyn av programmet i form av en ”Kommitté för de europeiska GNSS-programmen”¹⁸ i vilken företrädare från medlemsstaterna bistår med genomförandet av programmet och tillhandahåller allmän vägledning om alla viktiga aspekter av programmet.

(2) Europeiska kommissionens roll

Europeiska kommissionen är direkt ansvarig inför rådet och parlamentet och behöver därför ha ett övergripande ansvar över programförvaltningen.

Kommissionen anser att det är nödvändigt att ha en enda programförvaltare på den offentliga sektorns sida som är ansvarig för hela Galileo-programmet och som har kontroll över förvaltningen och/eller kontroll över avtalet över alla underordnade genomförandenivåer, som har tillgång både till de ekonomiska resurserna och de politiska myndigheterna och som kan tillhandahålla den nödvändiga medlingen mellan alla delar av programmet. Ett delat ansvar med skilda rapporterings- och ansvarsroller kommer att leda till sprickor i programmet och få en strukturell, negativ inverkan.

Europeiska kommissionen fungerar bland annat som projektledare (eller ”sponsor”) för programmet och övervakar all utveckling, upphandling, drift och underhåll samt driftsavtal som avser systeminfrastrukturen.

(3) GNSS-tillsynsmyndighetens roll (GNSS Supervisory Authority – GSA)

Det bör påpekas att avslutandet av PPP-koncessionsförhandlingarna har lett till ett rättsligt vakuum vad gäller GSA:s roll som, i enlighet med den nuvarande förordningen¹⁹ i vilken denna roll fastställdes, helt och hållet var baserad på inrättandet av en koncessionsinnehavare.

Det är därför viktigt att GSA nu stärks i samband med alla relevanta åtgärder som avser förberedandet av marknaderna så att EU kan trappa upp sitt åtagande avseende Galileo. GSA fungerar dessutom som ackrediteringsmyndighet, och är ansvarig för att organisera certifieringen. Dessutom ger GSA råd till och bistår programförvaltaren om alla aspekter av programmet.

För att tillhandahålla en sammanhängande ram för offentlig styrning kommer kommissionen att lägga fram ett förslag för en revidering av den nämnda förordningen så snart som EU:s politiska beslut om programmet har fattats.

(4) Europeiska rymdorganisationens roll

ESA är med-initiativtagare till de europeiska GNSS-programmen och teknisk arkitekt för dessa, och organisationen har en utmärkt sits för att ta på sig de uppgifter som upphandlaren och projektledaren (eller ”huvudentreprenören”) har. Den tekniska expertkunskap och erfarenhet om de europeiska GNSS-programmen som ESA har samlat på sig under de senaste tio åren är dessutom unik och kan inte återskapas utan betydande förseningar, kostnader och risker för programmet.

¹⁸ Se det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättandet av de europeiska GNSS-programmen - KOM(2007) 535, 19.9.2007.

¹⁹ Rådets förordning (EG) 1321/2004 av den 12 juli 2004.

ESA kommer att agera på grundval av ett detaljerat avtal mellan ESA och EG om GNSS i vilket man kommer att fastställa de respektive skyldigheterna, upphandlingspolitiken, arrangemangen avseende rapportering och samspel, gränserna för ESA:s självständiga beslutsfattande och de förfaranden i enlighet med vilka beslut förmedlas från kommissionen och, i förekommande fall, rådet och Europaparlamentet.

Vad gäller utnämningsmyndighetens roll måste det säkerställas att den europeiska offentliga sektorn, såsom systemägare, behåller de centrala kunskaperna om och engagemanget i den detaljerade tekniska definitionen av de europeiska GNSS-programmen. Detta är nödvändigt när det gäller tilldelning av framtida avtal för de europeiska GNSS-programmen. Denna fråga kommer att regleras närmare i avtalet mellan ESA och EG om GNSS.

Kommissionen avser att regelbundet och detaljerat rapportera till rådet och Europaparlamentet. Dessa rapporter kommer bland annat att handla om framsteg, risker, finanser, styrningsavtalens lämplighet och andra relevanta frågor.

Kommissionen föreslår att rådet och Europaparlamentet kommer överens om ovannämnda förslagspaket om offentlig styrning av de europeiska GNSS-programmen, i synnerhet avseende följande:

- 1) Inrättandet av en europeisk programkommitté för GNSS.
- 2) Kommissionens roll som förvaltare av de europeiska GNSS-programmen och projektledare.
- 3) Stärkandet av GSA:s roll när det gäller förberedandet av marknaden och som rådgivare till kommissionen och dess roll vad gäller att bistå med programförvaltningen.
- 4) ESA:s roll som projektledare, där organisationen agerar på grundval av ett avtal mellan ESA och EG om GNSS.
- 5) Regelbunden och öppen rapportering till rådet och Europaparlamentet.

8. PRINCIPERNA FÖR DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN FÖR GALILEO

Kommissionen är fast övertygad om att det finns ett behov av att införa stabil och rättvis konkurrens i programmet på grundval av leverans från två leverantörer och regelbundna och konkurrensutsatta anbuds förfaranden för alla delar av programmet, därhelst detta är möjligt, för att förbättra effektiviteten och minska beroendet och framförallt för att kontrollera kostnaderna och minska riskerna. Upphandlingen för Galileo, både nu och i framtiden, måste också kunna dra nytta av en diversifierad och konkurrenskraftig europeisk industri samt av en bred fördelning av kompetensen. Flaskhalsar vad gäller leveranserna och leveranser från en enda leverantör måste minimeras på alla nivåer och i så stor utsträckning som möjligt. Vissa tidigare beslut och prestationer, i synnerhet till följd av IOV-avtalen med den privata sektorn, måste beaktas i nästa fas. Att få till stånd konkurrenskraftiga leveranser och leveranser från två leverantörer har emellertid sitt pris och kan orsaka förseningar till följd av ytterligare fasta utgifter och behovet av att de ytterligare leverantörernas konstruktion och produktion godkänns.

Man måste därför hitta en lämplig jämvikt mellan alla dessa element och väga in övergripande programeffektivitet, tidigare beslut och behovet av diversifierade leveranser med konkurrenskraftiga villkor. Kommissionen föreslår därför att följande principer ska tillämpas:

- (1) Tillämpning av gemenskapens regler för offentlig upphandling.
- (2) Genomförande av en öppen och konkurrenskraftig upphandlingsarkitektur för att uppnå
 - öppen tillgång och rättvis konkurrens överallt i den industriella leveranskedjan, vilket ger möjlighet till ett balanserat deltagande av aktörer från alla nivåer i den privata sektorn, inbegripet små och medelstora företag, i alla medlemsstater, och
 - en lämplig kontroll av programmets övergripande kostnader och tidsplanen för den.
- (3) Vederbörlig hänsyn måste tas till befintliga resultat och investeringar och av avtal i den mån de är relevanta, och av lärdomar från de europeiska GNSS-programmens definitions- och utvecklingsfaser.
- (4) Parallell upphandling från två leverantörer, där detta är möjligt, vilket syftar till att minska de tekniska och industriella riskerna samt beroenden, och bättre övergripande kontroll av programmets kostnader och tidsplan.
- (5) Ett gradvist genomförande av systeminfrastrukturen från In-Orbit-Validation (IOV) till Full Operational Capability (FOC) för att kontrollera riskerna och i syfte att införa tjänsterna på ett tidigt stadium.
- (6) Vederbörlig hänsyn måste tas till de europeiska GNSS-programmens strategiska natur och de krav som säkerhets- och exportkontrollen för med sig.

9. PRINCIPER FÖR VERKSAMHETS- OCH DRIFTSFASERNA

Kommissionen är fortfarande fast besluten om att den privata sektorn på ett tidigt stadium ska delta i de europeiska GNSS-programmen, inbegripet verksamhets- och driftsfaserna. I praktiken är ett begränsat antal olika alternativ eller en kombination av dessa tillgängliga, exempelvis olika varianter av PPP, tjänsteavtal eller offentligt ägda företagsenheter.

Tillsammans med GSA har kommissionen redan påbörjat en analys, och denna måste fördjupas. Tidpunkten för de beslut som avser de olika stegen är av stor vikt för att säkerställa den övergripande sammanhållningen av programstrategin.

Kommissionen anser att beslut om de europeiska GNSS-programmens verksamhets- och driftsfaser endast kan fattas efter en fas med detaljerade tekniska, kommersiella och ekonomiska studier samt programstudier. Kommissionen kommer att lägga fram förslag om detta vid lämpligt tillfälle.

10. TIDSPLANEN FÖR GENOMFÖRANDET AV DE EUROPEISKA GNSS-PROGRAMMEN

Såsom fastställdes i de dokument som kommissionen lade fram i maj, börjar avtalet löpa för den fullständiga genomförandefasen tidigast ett år efter det att EU:s politiska beslut om en ny profil har fattats och under förutsättning att de relevanta rättsliga besluten avseende budget och finansiering fattas några månader efteråt. Under förutsättning att de komponenter med långa leveranstider kan levereras minst sex månader i förväg, kan Full Operational Capability (FOC) uppnås fyra och ett halvt år efter det att detta avtal börjar gälla.

Med tanke på den tid som behövs för att fatta beslut om de europeiska GNSS-programmen måste ett positivt politiskt beslut fattas före utgången av 2007, om FOC ska kunna uppnås till mitten av 2013.

Ovannämnda skäl leder till en tidsplan för genomförandet av de europeiska GNSS-programmen enligt följande. I kommissionens arbetsdokument finns det en förteckning över därmed förknippade nyckeldatum och milstolpar.

Bilaga 1: Översikt över riskerna med Galileoprogrammet

Riskkategori	Orsaker	Inverkan	Sannolikhet	Kostnadsintervall per händelse
Upphandlings-/Driftsfasen				
Konstruktionsrisker	Atomur, beteende i omloppsbanan, SOL-tjänsters kvalitet, genomförande av säkerhetskraven, övergång från IOV till FOC	Ny konstruktion	Inte troligt	~ 250 till 500 miljoner euro
Installationsrisker	Tekniska, förvaltningsmässiga, ekonomiska och politiska frågor Risker vid lanseringen	Förseningar	Inte troligt	Högst 250 miljoner euro
Verksamhets-/Driftsfasen				
Marknads-/intäktsrisker	Undermålig prestation av marknaden eller konstruktions/installationsriskernas inverkan på intäkterna	Intäktsförluster	Troliga	Upp till hälften av de årliga intäkterna enligt grundscenariot
Ansvarsförsäkring	Fordran	Ersättning av fordran	Mycket liten	> 1 miljard euro
Saknar möjlighet att försäkra	Otillräcklig marknadskapacitet	Direktfinansiering	Liten	> 1 miljard euro
Oförutsedda händelser	Orsaker utanför programmets kontroll	-	Liten	~ 250 till 500 miljoner euro

Ytterligare upplysningar finns i kommissionens arbetsdokument