



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16 maj 2007
KOM(2007)261 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**GALILEO VID SKILJEVÄGEN:
GENOMFÖRANDET AV DE EUROPEISKA PROGRAMMEN FÖR GLOBALA
SYSTEM FÖR SATELLITNAVIGERING (GNSS)**

{SEK(2007)624}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

GALILEO VID SKILJEVÄGEN: GENOMFÖRANDET AV DE EUROPEISKA PROGRAMMEN FÖR GLOBALA SYSTEM FÖR SATELLITNAVIGERING (GNSS)

1. INLEDNING

De europeiska satellitnavigeringsprogrammen Galileo och Egnos befinner sig nu vid ett vägskäl och ett politiskt beslut måste fattas om deras framtid. Koncessionsförhandlingarna som skulle ha lett till att Galileo kunde börja utvecklas och användas har gått i stå. De förseningar som hittills uppstått och de föga framgångsrika koncessionsförhandlingarna riskerar att leda till att projektet inte kommer att hålla vare sig tids- eller budgetramar.

Med tanke på det rådande läget och efter ett brev från vice ordförande Jacques Barrot till ordförandeskapet den 14 mars 2007 riktade rådet (transport) vid sitt möte den 22 mars en uppmaning till kommissionen om

- att utvärdera och senast till rådet i juni rapportera om de övergripande framsteg som görs med Galileoprogrammet, inbegripet de kvarstående punkter som det anbudssökande konsortiet förtecknar och som sammanfattas i rapporten från ordförandeskapet, inklusive projektets kostnader och finansiering, i syfte att få till stånd snabba framsteg med projektet,
- att så snart som möjligt för diskussion lägga fram de förslag till lösningar för att garantera de långsiktiga offentliga finansieringsskyldigheter som begärs i rådets slutsatser från oktober 2006, inbegripet ett scenario med det tidigast möjliga tillhandahållandet av satellitnavigeringstjänster genom Egnos som en föregångare till Galileo, och att i juni rapportera till rådet,
- att, med bistånd av tillsynsmyndigheten för GNSS och ESA, utvärdera framstegen vid koncessionsförhandlingarna och till rådets kommande möte i juni lägga fram alternativa scenarier i vilka kostnader, risker och överkomlighet också utvärderats.

I sin resolution av den 26 april 2007¹, gav Europaparlamentet ånyo sitt stöd för Galileoprogrammet, uttryckte sin oro över att programmet inte går framåt och uppmanade kommissionen att lägga fram lämpliga förslag. Europaparlamentet hade delvis samma utgångspunkter som rådet och syftet var framförallt att stärka den offentliga förvaltningen genom att säkerställa kommissionens politiska ansvar och ledarskap.

Detta meddelande är ett svar på rådets och Europaparlamentets uppmaningar och kompletteras av kommissionsdokumentet SEK(2007) 624 av den 16 maj 2007.

1

Europaparlamentets resolution av den 26 april 2007 om förhandlingar om koncessionsavtal för Galileo

2. EGNOS OCH GALILEO: EU:S PROGRAM FÖR GLOBALA SYSTEM FÖR SATELLITNAVIGERING (GNSS)

Satellitnavigering är en teknik som gör det möjligt för användare världen över att när som helst exakt fastställa sin position. Användningsmöjligheterna är stora och spänner över en rad områden som traditionell transport, kommunikation, lantmäteri, jordbruk, fiske, miljöskydd, vetenskaplig forskning, turism och annat. Satellitnavigering kan ge bättre fordonsnavigering och trafikförhållanden, hjälpa personer med funktionshinder och lokalisera varor, djur och containrar. Den kan också underlätta räddningsaktioner i svår terräng, möjliggöra snabbare räddningsaktioner för personer i sjönöd och ingå i kustbevakningens och gränskontrollens utrustning. Den är också en fantastisk resurs för tidsbestämning av finansiella transaktioner, meteorologisk forskning, geodesi, övervakning av jordskorpans rörelser och annat.

Under de senaste tio åren har stora framgångar kunnat noteras tack vare hårt arbete från offentliga organ, EU:s forskningsinstitut och Europas näringsliv. Den offentliga sektorns anslag har uppgått till över 2,5 miljarder euro.

Europa har utvecklat Egnos, som är baserat på GPS-signaler och förstärkta signaler som återutsänds av tre geostationära satelliter. Egnos gör det möjligt att öka exaktheten i GPS-positioneringen till under fem meter. Den sänder också ett integritetsmeddelande till användarna om det förekommer problem med GPS-satelliterna. Egnos torde kunna tas i bruk 2008 och ge tidig åtkomst i Europa för tre av Galileos fem globala tjänster. Egnos-programmet har varit mycket betydelsefullt för främjandet av europeisk forskning, kunskap och aktuell teknik.

Galileo bygger på en konstellation av 30 satelliter som utplaceras i medelhög omloppsbana (på en höjd av ca 24 000 km) och konstant täcker hela jordens yta. Den konfiguration som valts är optimal, eftersom den utgör en garanti för att minst fyra satelliter ständigt befinner sig ovanför varje punkt på jorden. Detta är nödvändigt eftersom navigationsmottagarna endast kan beräkna sin position om de får samtidigt signaler från minst fyra satelliter.

Den första Galileosatelliten började användas på försök i december 2005.

Samtidigt har ett nära och fruktbart samarbete inletts med USA. Detta har lett till ett avtal mellan EU och USA² om fullständig interoperabilitet mellan GPS och Galileos öppna signaler och nyligen också till ett gemensamt beslut om att förbättra signalernas funktion genom att fastställa en global standard för satellitnavigering. Detta beräknas leda till att kombinerade GPS/Galileo-mottagare börjar användas i bred utsträckning i massmarknadstillämpningar.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att ge sitt erkännande åt de europeiska GNSS-programmens satsningar och resultat.

3. SÅ HAR PROGRAMMET TAGITS FRAM

Efter europeiska rådets möte i Nice i december 2000 antogs rådets resolution av den 5 april 2001 som innebar att det europeiska satellitnavigeringsprogrammet Galileo kunde sätta i gång.

² Avtal mellan EU och Amerikas förenta stater om främjande, tillhandahållande och användning av de satellitbaserade navigationssystemen Galileo och GPS och relaterade tillämpningar, juni 2004.

Rådet fastställde en utveckling av programmet i tre faser (utveckling och validering i omloppsbanan, installation samt drift). För finansieringen beslutade rådet att utvecklingsfasen helt och hållet skall finansieras med offentliga medel och att de övriga två faserna skall finansieras med både offentliga och privata medel inom ramen för ett offentligt-privat partnerskap på grundval av högst en tredjedel av installationskostnaderna för den offentliga sektorn. Driftsfasen planerades till början av 2008.

Den 17 oktober 2003 inledde det gemensamma företaget Galileo, i enlighet med sitt mandat enligt förordning 876/2002, ett anbudsförfarande för koncession för Galileos installations- och driftsfaser. Den 4 juli 2005 godkände det gemensamma företaget Galileo på vissa villkor bildandet av ett konsortium med namnet Euro-GNSS, som har sitt säte i Toulouse och består av åtta partner (AENA, Alcatel, EADS, Finmeccanica, Hispasat, Inmarsat, Thales och TeleOp). Konsortiet är den enda förhandlingspartnern för Galileo-koncessionen.

Förhandlingarna inleddes i januari 2006 efter interna tvister inom industrin och medling³ beträffande ansvarsfördelning och platser för systemets större markanläggningar.

Förhandlingarna riktades in på de väsentliga delarna i koncessionsavtalet. En första version paraferades den 20 november 2006. Förhandlingarna har legat nere sedan början av 2007.

4. BEDÖMNING AV HUR PROGRAMMET HITTILLS FRAMSKRIDIT OCH AV MÖJLIGHETERNA ATT GENOMFÖRA DET

De europeiska GNSS-programmen Galileo och Egnos har blivit försenade med sammanlagt fem år och står i dag inför ett antal svårigheter som främst beror på ledningen inom industrin och problemen med att överföra risker till den privata sektorn till rimliga villkor. En del av frågorna rör emellertid även den offentliga styrningen.

Egnos närmar sig driftsfasen och har klarat proof-of-concept. Det bör snarast genomföras och göras tillgängligt.

Utvecklingsfasen för Galileo har dock präglats av omfattande förseningar och överskridande av budgeten.

Även om marknaden i efterföljande led är ytterst lovande för globala satellitnavigeringstjänster (prognosen är 450 miljarder euro årligen⁴ från och med 2025) är marknaden mer osäker för koncessionshavaren som tillhandahåller signalerna i rymden. Skälen till detta är bland annat osäkerheter när det gäller den kommersiella användningen av Galileo tillsammans med det faktum att GPS civila signal är gratis. Det är inte heller alls säkert att myndigheterna kommer att använda Galileos offentliga reglerade tjänst (Public Regulated Service, PRS) i någon större utsträckning.

Följaktligen förväntar sig konsortiet att EU skall ge garantier för riskerna i samband med detta. I de ursprungliga planerna för Galileo togs alltför liten hänsyn till denna händelseutveckling, eftersom man antog att den privata sektorn skulle täcka marknadsriskerna.

3 F.d. kommissionsledamotens Karel van Mierts medling ledde till att de åtta medlemmarna i konsortiet kunde komma överens den 5 december 2005.

4 Marknadsanalysrapporten ProDDAGE från ESYS Consulting, 2006.

Om inte EU reagerar snabbt och med kraft kan förseningarna få en dominoeffekt på investeringarna på marknaden i efterföljande led och på tjänstemarknaderna som är beroende av att veta när Galileo och Egnos kommer att tas i bruk.

Egnos och Galileos enorma tekniska komplexitet har förmodligen underskattats. Det är för närvarande den offentliga myndigheten Europeiska rymdorganisationen ESA som sköter konstruktionen. Det har visat sig vara omöjligt att på rimliga villkor till konsortiet överföra de risker som hör samman med konstruktion och slutförande, överskridande av budget och prestanda. EU hade också räknat med att Galileo skulle kunna utvecklas och installeras på mycket kortare tid och med avsevärt mycket mindre offentlig finansiering än vad fallet var för GPS i USA. Visserligen fanns det särskilda svårigheter med GPS, men man verkar ändå ha varit alltför optimistisk från EU:s sida.

Ledningen i både näringslivet och det offentliga har visat sig i hög grad ha bidragit till problemen. De industriorganisationer som för närvarande är inblandade är varken effektiva eller kapabla att fatta beslut, framför allt på grund av tvister om uppdrag, ansvarsfördelning och vilka delar av programmet som skall utföras av vilken part. För det offentlig-privata partnerskapets syfte, och i förlängningen tjänsteleveransen, har konsortiet en sammansättning med ett annat fokus, nämligen själva konstruktionen, medan ett offentligt-privat partnerskap skulle behöva ett konsortium av tjänsteleverantörer. En otydlig arbets- och ansvarsfördelning på den offentliga sidan har inte gjort saken lättare.

Fortsatta förhandlingar skulle innebära att genomförandet av Galileo skulle fortskrida med de fyra första satelliterna och tillhörande markinfrastruktur från utvecklingsfasen som upphandlats, och att resten av systemet skulle upphandlas, installeras och sättas i drift av konsortiet. Men på grund av förseningarna skulle det offentlig-privata partnerskapet inte inledas före mitten av 2009 och en fullständig installation skulle kunna ske först 2014 eller senare.

Det krävs dessutom avsevärda ytterligare riskreducerande åtgärder för att täcka gapet mellan utvecklings- och installationsfaserna, främst genom upphandling av ytterligare fyra satelliter och tillhörande infrastruktur för att undvika att industrins arbetsgrupper upplöses. Därutöver torde omfattande inkomstförluster kunna förväntas till följd av det sena marknadstillträdet och kommande global konkurrens från t.ex. GPS-III.

I detta avseende täcker de punkter som tas upp av konsortiet i ett brev till EU:s ordförandeskap⁵ ett stort antal frågor som endast kan lösas antingen i förhandlingar (grundläggande teknik, villkor för överlämnande av validering i omloppsbanan och Egnos, överföring och reducering av risker, en gemensam plan för företagsutveckling för tillsynsmyndigheten för GNSS/konsortiet) eller av konsortiet självt (uppdatera kostnadsmodellen, privata finansieringsåtaganden, god företagsstyrning, lösa pågående tvister om arbetsfördelning), eller rentav av EU (stärka den offentliga styrningen, säkerställa en långsiktig ekonomisk garanti för offentligt stöd, lösa institutionella frågor relaterade till Egnos). De senare frågorna behandlas i detta meddelande och i kommissionsdokumentet. Kommissionen anser att de punkter som tas upp är viktiga för utvärderingen av programmet som helhet. Det främsta skälet till att förhandlingarna inte går framåt är dock konsortiets oförmåga att effektivt styra processen, komma överens om en gemensam ståndpunkt och

5

Brev från konsortiet till Wolfgang Tiefensee och vice ordförande Jacques Barrot, 9 mars 2007.

engagera sig i förhandlingarna. Detta beror i sin tur på att komplexiteten i programmet har underskattats, på oklara parametrar för intäkter och på konsortiets blandade sammansättning.

I det senaste brevet från konsortiet, där ståndpunkter rörande läget beskrivs som svar på rådets krav på förhandsvillkor⁶, finns varken någon ny, väsentlig information eller några trovärdiga bevis på att konsortiets vilja att fortsätta. Av den anledningen anser kommissionen, trots att konsortiet delvis uppfyllt förhandsvillkoren, att förhandlingarna förblivit resultatlösa och drar den slutsatsen att de nuvarande koncessionsförhandlingarna knappast kommer att kunna slutföras på ett tillfredsställande sätt, med en balanserad riskfördelning, valuta för pengarna för EU, i god tid och med tillräckliga garantier för effektiv privat företagsledning.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att den uppkomna situationen är följden av en kombination av olösta tvister om arbetsfördelningen som tillåtits fortgå, den felaktiga bedömningen av att marknadsrisken kunde överföras till privata sektorn, en olöst förhandlingssituation avseende överföringen av konstruktionsriskerna, programmets tekniska komplexitet och en alltför svag och otydlig offentlig styrning.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att beakta att koncessionsförhandlingarna har misslyckats och på grundval av detta dra slutsatsen att förhandlingarna inom ramen för det offentlig-privata partnerskapet bör avslutas.

5. BEHÖVER EUROPA ETT SATELLITNAVIGERINGSSYSTEM?

Mot bakgrund av dessa svårigheter är det frågan om programmet borde stoppas helt eller om det kan fortsätta i annan dräkt.

Galileo har blivit ett flaggskeppsprojekt, både på grund av sitt strategiska värde och sitt viktiga bidrag till Lissabonstrategin och för att det förkroppsligar Europeiska unionens politiska, ekonomiska och tekniska dimensioner. Detta har framhållits vid ett flertal tillfällen av Europeiska rådet på dess möten i Köln, Feira, Nice, Stockholm, Laeken, Barcelona och Bryssel.

Globala satellitnavigeringssystem (GNSS) håller snabbt på att utvecklas till mycket viktiga infrastrukturer för det moderna samhälle som kommer att förlita sig på dem för centrala funktioner som gränskontroll, transportlogistik, finansiella transaktioner och övervakning av energi- och kommunikationsinfrastrukturer.

Därför bidrar Galileo i hög grad till gemenskapens politik på så vitt skilda områden som transportförvaltning, transport av farligt gods, akutlarm (eCall), mobiltelefoni, finansiella tjänster, energi, navigering till havs och på vattenvägar, flygtransport, räddningstjänst och humanitära insatser, jordbruk, fiske och övervakning. En stor och ökande andel av vår ekonomiska verksamhet bygger på information om positions- och tidsbestämning.

Om Galileo överges skulle vi återigen och i stor utsträckning bli beroende av GPS (USA)⁷ och eventuellt också Glonass (Ryssland) och Compass/Beidou (Kina). Alla dessa system är antingen statliga, avsedda för dubbel användning eller militära, och har konstruerats och drivs helt och hållet med statliga medel. Europa skulle bli den enda stora ekonomin utan denna

⁶ Konsortiets brev till tillsynsmyndigheten för GNSS, 24 april 2007.

⁷ Egnos förstärker och baseras på GPS-signalerna genom en för närvarande endast regional europeisk markinfrastruktur.

strategiska tillgång. Detta skulle medföra stora politiska effekter för Europeiska unionen, eftersom vi i vårt samarbete med tredje land skulle sakna en viktig tillgång. Detta skulle innebära att Europeiska unionen skulle vara beroende av militära utländska system och tekniker eller utländska system och tekniker med dubbel användning för tillämpningar som kommer att vara centrala för morgondagens samhälle.

Galileo är utöver detta pelaren i den växande europeiska rymdpolitiken och symboliserar EU:s ambitioner avseende rymd, teknik och innovation. Att lämna Galileo därhän och bara gå vidare med Egnos skulle inte bara vara ett stort tekniskt misslyckande för Europa, utan skulle också leda till en omfattande förlust av makroekonomiska möjligheter för den europeiska tillverknings- och tjänstesektorn. I avsaknad av inhemsk teknisk expertis skulle den europeiska privata sektorn vara illa förberedd för att dra fördelar av den globala marknad för satellitnavigeringstjänster och –tillämpningar som 2025 beräknas uppgå till 450 miljarder euro årligen. Europas privata sektor har uppgivit att den räknar med att uppnå en tredjedel av marknadsandelarna, motsvarande 150 miljarder euro årligen. Marknadsstudier för satellitnavigering visar snabb tillväxt i synnerhet på marknaderna i efterföljande led för vägtillämpningar och platsbaserade tjänster och utrustning. Utveckling och underhåll av inhemsk teknisk europeisk expertis på marknaden i föregående led (systemets utveckling, installation och drift) är en förutsättning för att Europas marknad i efterföljande led skall kunna utnyttja sin hela potential i innovationen av tillämpningar och tjänster i hela ekonomin.

Sist men inte minst har Europa hittills redan investerat 2,5 miljarder euro i utvecklingen av de europeiska GNSS-programmen⁸.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att på nytt understryka behovet av att införa ett självständigt satellitnavigeringssystem, stödja en fortsättning på Galileo-programmet som en strategisk tillgång för Europeiska unionen och erkänna dess ekonomiska värde.

6. VILKET GALILEO?

En bedömning av eventuella större ändringar av specifikationerna, omformning av tjänsternas räckvidd, konstellationens utformning och täckning, lågkostnadsinfrastruktur och liknande har visat att systemets uppbyggnad och delar som har fastställts av rådet, fortfarande är ändamålsenliga. Fokus skall främst ligga på att hålla tids- och budgetramar för utveckling och installation av programmet.

Det system som antagits för Galileo är resultatet av ca tio års arbete med utformning och tekniska kvalifikationer. Många olika konfigurationer bedömdes i ett öppet förfarande som gav experter och potentiella användare av navigeringssystem tillfälle att uttrycka sina åsikter för att besluta sig för och komma överens om vilka krav som skulle gälla för Galileoprojektet. Konstruktionsteam från både ESA och näringslivet tog fram systemet i en interaktiv process och utformade programmet i linje med resultat- och prestationskraven. Den grundläggande konfigurationen av systemet (satellitkonstellation, marksegment) och definitionen av tjänsterna har aldrig blivit ifrågasatt av någon aktör. Detta visar att det framtagna konceptet är både giltigt och hållbart.

⁸ EU:s och ESA:s budgetar innefattar tillsammans avtalet för validering i omloppsbana (15 miljarder euro), kostnader för Egnos (0,7 miljarder euro) och ESA:s och EU:s forskning under åren.

Om konstruktionen ändrades radikalt skulle gällande industriavtal i utvecklingsfasen behöva sägas upp, vilket skulle kräva ett helt nytt anbudsförfarande för hela programmet och således medföra ytterligare förseningar. Ett sådant scenario skulle leda både till förluster av de investeringar som redan gjorts och till att ett system med sämre prestanda skulle komma ut på marknaden på ett mycket sent stadium, liksom givetvis till ett mycket dåligt konkurrensläge gentemot nya system som GPS-III. Prognoserna för ekonomisk lönsamhet i ett sådant läge ser mycket dåliga ut.

De eventuella kostnadsbesparingar som skulle uppstå om projektet krymptes skulle således ge motsatta effekter och är av mindre vikt jämfört med vad som kan sparas om tidsplanen följs samtidigt som systemet bibehåller den tekniska omfattning som ursprungligen fastställdes.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att ge sitt erkännande till att Galileosystemet följer Europeiska unionens ambitioner för denna strategiska tillgång, nämligen en konstellation på 30 satelliter med fem olika tjänster och en högkvalitativ signal i rymden.

7. ALTERNATIVA SCENARIER

Kommissionen anser att ett offentligt-privat partnerskap ger de bästa möjligheterna att kontrollera kostnader, hantera risker i samband med slutförande och tekniskt utförande samt optimera marknadsutnyttjandet. Om förhandlingarna om överföring till den privata sektorn av risker avseende relevant marknad, kostnadskontroll, slutförande och teknik inte lyckas på grund av höga priser och orimliga villkor för överföringen har grundkraven för ett offentligt-privat partnerskap inte uppfyllts. Åtgärder måste vidtas för att skapa förhållanden som gör det möjligt att överföra riskerna till den privata sektorn till rimliga villkor.

Kommissionen har därför valt formen offentligt-privat partnerskap för genomförande av Galileo, men har ändrat tidpunkten för när den privata partnern tar över ansvaret för programmet.

Samtliga scenarier inleds med en offentlig upphandling av ett visst antal satelliter och tillhörande marksegment, följt av att ett offentligt-privat partnerskap införskaffar eventuella återstående satelliter samt utnyttjande, drift och underhåll av infrastrukturen.

Som en jämförelse beskrivs ett scenario där förhandlingarna med konsortiet fortsätter. I detta hypotetiska fall skulle fortsatta förhandlingar innebära att Galileo genomförs på grundval av de första fyra, offentligt upphandlade satelliterna, medan återstoden av systemet skulle installeras och användas genom det planerade avtalet mellan det offentlig-privata partnerskapet och Euro-GNSS, dvs. konsortiet⁹. Det skulle emellertid behövas riskreducerande åtgärder för detta, enligt vad som beskrivs senare. Följande två scenarier återstår:

A. UPPHANDLING AV INLEDANDE DRIFTSKAPACITET, FÖLJT AV ETT OFFENTLIGT-PRIVAT PARTNERSKAP

Enligt detta scenario finansieras och upphandlas ett driftssystem med begränsad prestanda av den offentliga sektorn. Den grundläggande infrastrukturen består av 18 satelliter med

⁹ Se analysen i avsnitt 4.

tillhörande marksegment. Den inledande driftskapaciteten gör det möjligt att tillhandahålla tidiga Galileotjänster till ett stort antal användare och ger en garanti om gedigen konstruktion till den framtida koncessionshavaren. Både exaktheten i positioneringen och täckningen räcker för att erbjuda tjänsterna på marknaden¹⁰, men utan att dra fördel av Galileos tekniska mervärde. De återstående 12 satelliterna skall upphandlas av den privata sektorn inom ramen för det offentlig-privata partnerskapets koncessionsplan som också omfattar drifts- och utnyttjandeverksamhet. Den inledande driftskapaciteten kommer att stå klar i slutet av 2011 och användarna kommer då att ha tillgång endast till tidiga tjänster. I slutet av 2013 kan installationen vara slutförd och tjänsterna tillgängliga, förutsatt att avtalet om offentligt-privat partnerskap undertecknas i tid. Avtalet om det offentlig-privata partnerskapet skulle omfatta perioden 2010–2030.

<p>Totalt 18 satelliter i offentlig upphandling följt av ett offentligt-privat partnerskap för införskaffande av 12 satelliter, drift och utnyttjande</p>	
<p>Huvuddrag</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Egnos i drift i början av 2008 - Slutförande av utvecklingsfas (validering i omloppsbanan): 2010 - Slutförande av installation av den första konstellationen: slutet av 2013 - Avtal om offentligt-privat partnerskap för slutförande av infrastrukturinstallation, drift och utnyttjande: 2010-2030 - Tjänster och utförande tillgängliga fullt ut: slutet av 2013

B. UPPHANDLING AV FULLSTÄNDIG DRIFTSKAPACITET, FÖLJT AV ETT OFFENTLIGT-PRIVAT PARTNERSKAP

Enligt detta scenario finansieras och upphandlas ett komplett driftssystem med fullständig prestanda av den offentliga sektorn. Infrastrukturen består av 30 satelliter med tillhörande marksegment. Det skulle göra det möjligt att tillhandahålla samtliga Galileotjänster till alla användare i målgruppen och ger en garanti om gedigen konstruktion till den framtida koncessionshavaren. Det offentlig-privata partnerskapet omfattar drift och utnyttjande. Den offentliga sektorn kan gradvis öka kapaciteten att tillhandahålla tjänster. I en mellanliggande fas når infrastrukturen en konstellation som motsvarar den inledande driftskapaciteten i slutet av 2011 och en fullständig installation i slutet av 2012. Koncessionsavtalet om det offentlig-privata partnerskapet skulle omfatta perioden 2010–2030.

10 Fyra meters horisontell exakthet för 87 % tillgänglighet eller 20 meters exakthet för 98 % tillgänglighet.

Totalt 30 satelliter i offentlig upphandling följt av ett offentligt-privat partnerskap, drift och utnyttjande	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	IOV				FOC	IOC	FOC	PPP	
Huvuddrag	<ul style="list-style-type: none"> - Egnos i drift i början av 2008 - Slutförande av utvecklingsfas (validering i omloppsbanan): 2010 - Slutförande av installation av den första konstellationen: slutet av 2012 - Avtal om offentligt-privat partnerskap för utnyttjande: 2010-2030 - Tjänster och utförande tillgängliga fullt ut: slutet av 2012 								

- Scenariot med fullständig kapacitet ligger tidigare än det förra scenariot, eftersom det inte är nödvändigt att vänta på att det offentligt-privata partnerskapet skall börja och beställa de 12 sista satelliterna.
- Ett tekniskt överlämnande på två år planeras mellan ESA och koncessionshavaren innan den inledande driftskapaciteten startar.

En utvärdering av de olika scenarierna visar att en upphandling av den offentliga sektorn av hela konstellationen är det mest fördelaktiga alternativet. Som utvisas av tabellen i bilagan blir den del av tillgänglighetsbetalningen som skall betalas av den offentliga sektorn högre ju mer den privata sektorn bidrar med för finansiering av infrastrukturen, vilket bidrar till skulden, räntorna på skulden och avkastningen av det egna kapitalet.

Detta måste räknas av mot de risker som hör till de olika scenarierna. I normala fall kompenseras den offentliga sektorns högre bidragsnivåer av att risker överförs till den privata sektorn. Som koncessionsförhandlingarna har visat är denna risköverföring emellertid inte förhandlingsbar till rimliga villkor för den offentliga sektorn och därför behåller den offentliga sektorn i samtliga scenarier de flesta av riskerna. Effekterna av att stödja skulden, räntorna på skulden och avkastningen av det investerade kapitalet är en viktig faktor i den sammanlagda bedömningen av valuta för pengarna.

Man har beräknat med grundinkomster på ca 10 miljarder euro för perioden 2007–2030. Större delen kommer emellertid bli tillgänglig i slutet av perioden. De totala kostnaderna för den offentliga sektorn är således inte en enkel subtraktion av intäkter från de nominella kostnaderna, utan man måste beräkna det så kallade kapitalvärdet (med en diskonteringsränta på 6 %) av de totala kostnaderna för den offentliga sektorn. Det är standardmetoden för en finansiell uppskattning av långsiktiga projekt. Hur stor del av de totala inkomsterna som den offentliga sektorn kommer att få in beror på typ av scenario och är också kopplad till koncessionshavarens ersättning. Bedömningarna visas i tabellen nedan.

Scenario	Totala kostnader offentlig sektor Kapitalvärde (i miljarder euro) 2007-2030
Fortsatt pågående plan med riskreducerande åtgärder	~ 1.8
Bygg inledande driftskapacitet följt av ett offentligt-privat partnerskap	~ 2.2
Bygg hela den första konstellationen följt av ett offentligt-privat partnerskap	~ 1.0

Den offentliga sektorns bidrag uttryckt i kapitalvärde, som tar hänsyn till olika scenarier för fördelning av inkomster mellan den offentliga och den privata sektorn, är mest fördelaktig i scenariot med fullständiga driftsmöjligheter med ett värde på ca 1 miljard euro. För detta scenario behövs dock en större investering i budgetramarna 2007–2013.

Det bör slutligen framhållas att den viktigaste faktorn som inte kan beräknas är installationen av GPS-III från 2013 till 2018 som inför ett antal gratistjänster. Detta visar att ju senare den fullständiga Galileokonstellationen levereras, desto mer negativa effekter på koncessionsinkomsterna.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet

- att bekräfta att det är nödvändigt, lämpligt och i de europeiska GNSS-programmens intresse att fortsätta genomförandet i ett alternativt scenario,
- att beakta relevanta fördelar och finansiella konsekvenser av de tillgängliga, realistiska scenarierna, och
- att särskilt beakta vikten av att den fullständiga konstellationen slutförs i tid, och de kostnader som försenade politiska beslut skulle medföra.

8. EN STRATEGISK BEDÖMNING

På grundval av sin bedömning uppmanar kommissionen rådet och Europaparlamentet att komma till den slutsatsen att **det alternativ som är att föredra och det enda scenario som kan leda framåt på ett tillfredsställande sätt är ett omarbetat offentligt-privat partnerskap i två steg:**

- (1) **Steg 1: börja omedelbart genomföra Egnos genom en särskild koncession**, som en förelöpare till Galileo med inledande tillgänglighet på tjänster i början av 2008, och komplettera den nuvarande offentliga upphandlingen av de första satelliterna och infrastrukturen genom att **installera den första fullständiga Galileokonstellationen inom ramen för en offentlig upphandling** med sikte på fullständig driftskapacitet i slutet av 2012.
- (2) **Steg 2: Förhandla samtidigt fram och inrätta ett offentligt-privat partnerskap för den efterföljande utnyttjandefasen av Egnos och Galileo från 2010–2030.**

Detta scenario har valts främst för att man kan vara tämligen säker på utgången (det enda scenariot där slutförandet av installationsfasen inte beror på hur den samtidiga koncessionsprocessen framskrider), fullt utvecklad programlogik (av avgörande betydelse för ett smidigt överlämnande till koncessionshavaren), den bästa återanvändningen av investeringarna i utvecklingsfasen (återskapa förtroende och motivera industriteamen), den snabbaste övergången till marknaden (för bästa möjligheten till en betydande marknadsandel för Galileo) och sist men inte minst den bästa valutan för pengarna.

Ett antal avgörande programfrågor behöver dock lösas.

De industriorganisationer som för närvarande är inblandade är varken effektiva eller kapabla att fatta beslut, framför allt på grund av den privata sektorn agerar på grundval av en otydlig roll- och ansvarsfördelning och oklarhet om vilka delar av programmet som skall utföras av vilken part. Det är därför av yttersta vikt att industriorganisationen får arbeta så ostört som möjligt för att låta den normala företagsverksamheten fungera, samtidigt som Galileos strategiska roll respekteras liksom den avgörande betydelsen av ett brett deltagande från den europeiska industrins och den privata sektorns sida. Det behövs en stark ledning för att programmets tidsramar skall kunna hållas, både när det gäller kostnadskontroll och tidpunkten för marknadstillträde. Fem år har redan gått förlorade jämfört med den ursprungliga tidsplanen och det till betydande kostnader.

Som ägare av systemet har EU framförallt ansvar att se till att dess politiska åtaganden och visioner genomförs, att besluta om och godkänna systemets övergripande specifikationer och krav, att övervaka och kontrollera att dessa krav följs fullt ut under hela konstruktions-, installations och driftsfaserna, att kontrollera de olika faserna i programmet så att inte ytterligare förseningar och överskridande av kostnader uppstår och att i alla relevanta sammanhang fastställa villkor för konsekvent, effektiv och fungerande styrning i den privata sektorn.

För att kunna uppnå en effektiv och sund programledning måste Europeiska kommissionen kunna leda programmet med lämpliga verktyg för programstyrning och följa de politiska visioner och villkor som gäller för EU i dess helhet. Kommissionen tar på sig att regelbundet lämna utförliga rapporter till rådet och Europaparlamentet om alla aspekter av programmets genomförande.

Kommissionen rekommenderar att Europeiska rymdorganisationen ESA kvarstår som ansvarig för offentlig upphandling och utnämningsbeslut på EU:s vägnar. Detta innebär att ESA skall använda sitt tekniska kunnande inom ramen för EU:s regler och EU:s övergripande styrning av programmet. För detta tillvägagångssätt behövs ett tydligt upphandlingsavtal med ESA, i synnerhet i fråga om ansvarsskyldigheten när ESA agerar som offentlig upphandlare eller utnämningmyndighet för EU.

I ett sådant avtal och vidhängande finansieringsregler skall upphandlingsprocessen noga beskrivas och bland annat baseras på följande:

- Ett erkännande av Galileoprogrammets strategiska natur och den avgörande betydelsen av en bred europeisk industriförsörjning och den privata sektorns deltagande.
- Konkurrensumsatt upphandling i avtalsomgångar för alla rymd- och markbaserade delar.
- Leverans från två leverantörer om så är möjligt för att öka effektiviteten och minska beroendet.
- Redovisning av resultat och investeringar samt av avtal om relevant.
- Avtal med fasta priser.
- Krav på regelbundna och utförliga rapporter.
- Regelbundna revisioner från EU:s revisionsrätt för säkerställande av att EU:s ekonomiska intressen respekteras liksom programmets gemenskapskaraktär.

Kommissionen är av den uppfattningen att man kan ta det faktiska politiska ansvaret för programmet endast om strukturen och rollen för Galileos övervakningsmyndigheten Galileo

utvärderas grundligt, även när det gäller de juridiska och praktiska medel som Europeiska kommissionen kan använda för att utöva sitt ansvar för programstyrningen på ett öppet sätt med ansvarsskyldighet inför rådet och parlamentet.

I detta nya läge måste GSA:s roll granskas i grunden. Om det visar sig att den särskilda EU-myndigheten fortfarande behövs kan GSA i framtiden få i uppgift att upphandla de nya koncessionerna för Egnos och Galileo och bistå kommissionen i utvecklingen av Egnos och Galileos tillämpningar. För att se till att kommissionen kan ta på sig det fulla ansvaret för att utveckla programmet kommer den att lägga fram förslag för att anpassa GSA:s förvaltning till den nya situationen.

Det är nödvändigt att förbereda marknaderna genom ett tidigt genomförande av Egnos och genom åtgärder rörande ökad standardisering, certifiering och marknadsmedvetenhet¹¹. Dessa åtgärder kan också minska riskerna för inkomstbortfall för koncessionshavaren vid ett senare tillfälle och därför också minska riskerna för ökade kostnader för EU. Även om systemet skall fortsätta att vara civilt kan stora intäkter tänkas komma från militära användare. Under de senaste åren har det i stor utsträckning förekommit diskussioner om användningen av PRS-signalen, och dessa diskussioner bör fortsätta¹².

Riskerna i samband med utformningen av Galileo hanteras av den offentliga sektorn som ett resultat av det tidigare beslutet att utveckla systemet på grundval av Europeiska rymdorganisationen offentliga upphandling av två provsatelliter¹³ samt de första fyra satelliterna i drift och tillhörande infrastruktur¹⁴. Det är därför EU:s uppgift att, med ESA:s bistånd, ta fram en strategi där riskerna i samband med utformningen reduceras innan den återstående risken kan överföras. Organisatoriska och juridiska frågor rörande riskerna i samband med utformningen är väsentliga aspekter av programgenomförandet.

Det är av vikt att programmet genomförs i rätt tid liksom uppskjutningen av satelliterna, bland annat eftersom EU inte på några villkor får förlora sina rättigheter att använda de globala satellitnavigeringsfrekvenserna.

Kommissionen uppmanar också rådet och Europaparlamentet att agera på grundval av följande principer:

- 1) Ett erkännande av att Egnos kommer att uppnå driftskapacitet i början av 2008 och att det krävs omedelbara åtgärder för att genomföra dess tjänster som en förelöpare till Galileo.
- 2) Ett erkännande av att de europeiska GNSS-programmen utformas, fastställs, styrs och granskas på EU-nivå i samtliga medlemsstaters intresse.

¹¹ Grönbok om satellitnavigationstillämpningar, KOM(2006) 769, 12.12.2006 och planerade uppföljningar.

¹² I samband med ett förslag till europeisk rymdpolitik, KOM(2007) 212, som nyligen lades fram redogjorde kommissionen för sin åsikt att civila rymdprogram, som Galileo, har kapacitet att användas också för militära syften.

¹³ Satelliten Giove-A sköts upp i december 2005 och Giove-B beräknas vara klar för uppskjutning i slutet av 2007 eller i början av 2008.

¹⁴ Kontrakt för validering i omloppsbanan eller utveckling framtaget av ESA och finansierat av ESA och EG.

- 3) Ett erkännande av Galileoprogrammets strategiska natur och den avgörande betydelsen den avgörande betydelsen av ett brett deltagande från den europeiska industrin och den privata sektorns sida.
- 4) Europeiska rymdorganisationen (ESA) bör bibehållas som offentlig upphandlare och utnämningmyndighet på Europeiska unionens vägnar, och bör agera enligt EU:s regler och riktlinjer.
- 5) Programmet bör bygga på stadig och rättvis konkurrens med två försörjningskällor och regelbundna konkurrensutsatta anbudsförfaranden för alla programmets delar, när så är möjligt, för att effektivisera och minska beroendet av en enda leverantör. Redovisning av resultat och investeringar samt av avtal om relevant.
- 6) Ett erkännande av behovet att stärka och omstrukturera den offentliga styrningen av de europeiska GNSS-programmen på grundval av kommissionens politiska ansvarstagande och ledning, och på grundval av kommissionens förslag.
- 7) Ett erkännande av behovet att skapa förtroende för investerare i tjänster och tillämpningar i efterföljande led genom ett uttryckligt åtagande att leverera Galileo i tid, grundat på ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till dess tjänster.

9. FINANSIERING AV DET REKOMMENDERADE SCENARIOT

I de nuvarande kostnaderna (på grundval av de koncessionsförhandlingar som pågick fram till slutet av 2006) för ett scenario som innefattar konsortiet ingår att Europeiska unionen köper ytterligare satelliter innan det offentlig-privata partnerskapet kan inledas, mobiliserar 2,4 miljarder euro för perioden 2007–2013, åtar sig marknadsrisker genom tillgänglighetsbetalningar fram till 2030 på ca 10 miljarder euro och accepterar ytterligare ansvar för risker i samband med utformning och slutförande liksom skadeståndsansvar. Beroende på de faktiska intäkterna skulle den offentliga sektorn återvinna ca 8 miljarder euro som basintäkter. Detta innebär att fördelarna med ett tidigt offentligt-privat partnerskap kan ifrågasättas.

För att finansiera det rekommenderade scenariot med offentlig upphandling av den första konstellationen och det därpå följande offentlig-privata partnerskapet skulle Europeiska unionen och dess medlemsstater behöva mobilisera totalt 3,4 miljarder euro för perioden 2007–2013, medan budgetåtagandet för hela perioden kommer att gå ner till ca 9 miljarder euro. Fördelarna med detta scenario är att det ger den mest fördelaktiga tidsplanen och den bästa valutan för pengarna samtidigt som villkoren för det efterföljande offentlig-privata partnerskapet kommer att bli mycket tydligare utformat och de övergripande åtagandebemyndigandena i budgeten avsevärt mycket mindre.

De gällande bestämmelserna för budgetplanen räcker inte för något av scenarierna. Samtliga scenarier behöver dessutom en förordning för EU-program som sträcker sig långt bortom 2013.

För att ett politiskt beslut skall kunna fattas om att omforma det offentlig-privata partnerskapet enligt förslaget krävs en överenskommelse om finansieringen innan beslut kan fattas om genomförandet. Under de kommande månaderna kommer kommissionen att utföra en analys av genomförandet av det förespråkade scenariot. Samtidigt kommer möjligheterna till ytterligare finansiering att undersökas. Kommissionen anser i vilket fall som helst att det är viktigt att anta den föreslagna EU-programförordningen så att Egnosprogrammet kan få en

grund att stå på, samt att med bistånd från ESA fortsätta med förberedelserna för det rekommenderade scenariot.

För att finna de ytterligare finansiella medel som krävs överväger kommissionen på detta stadium att undersöka följande alternativ:

- En undersökning av de finansiella möjligheterna genom en riktad höjning av rubrik 1A i de finansiella ramarna med hänsyn till taket för de egna resurserna och bestämmelserna i det interinstitutionella avtalet av den 17 maj 2006 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning¹⁵. I detta förfarande skulle budgetmyndighetens båda delar ingå.
- Mobilisering av ytterligare resurser från medlemsstaterna utanför de fleråriga budgetramarna.

Kommissionen kommer att tillsammans med budgetmyndigheten att undersöka dessa alternativ eller en kombination av dem båda.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet

1) att som ett första steg säkra Egnos och Galileos framtid genom att snabbt anta den föreslagna EU-programförordningen,

2) att undersöka möjligheterna till ytterligare finansiering,

3) att, på grundval av ett förslag som kommissionen kommer att lägga fram senast i september 2007, diskutera och lägga fast föreskrifter för hur man skall gå vidare med tanke på bristen på finansiering. I detta skall det vid behov ingå en finansieringsmekanism som skall täcka hela perioden fram till 2030.

¹⁵ EUT C 139, 14.6.2006.

BILAGA: Finansiell modellering av scenarierna

För en bedömning av de finansiella konsekvenserna av de beskrivna scenarierna grundar sig den finansiella modelleringen på tidiga antaganden och extrapoleringar av centrala uppgifter och resultaten bör därför ses som ungefärliga och endast användas som jämförelser. De slutliga resultaten kommer att bero av villkoren i respektive avtal.

Scenario	Totalt antal satelliter i offentlig upphandling	Stöd från den offentliga sektorn ²			Totala budgetåtaganden som krävs från den offentliga sektorn ⁶ 2007-2030	Drift fullt ut startar ⁷
		Begärd budget från offentlig sektor i budgetplanen 2007-2013 ³ (för satelliter och infrastruktur i offentlig upphandling)	Tillgänglighetsbetalningar (stöd från offentliga sektorn) för offentligt-privat partnerskap (till 2030)			
			Fast del ⁴ : - driftskostnader - underhåll - betalning av räntor på skuld för kompletterande delar Nominellt	Rörliga kostnader (beroende på antalet satelliter och infrastruktur upphandlad av privata sektorn) ⁵ : - huvudskuld - räntor på skuld - inkomst av eget kapital Nominellt		
Fortsatt pågående plan med riskreducerande åtgärder ¹	4+4	2.4	5.3	3 - 4	11 - 12	Mitten av 2014
Bygg inledande driftskapacitet följt av ett offentligt-privat partnerskap	18	3.0	5.3	2 - 3	10 - 11	Slutet av - 2013
Bygg hela den första konstellationen följt av ett offentligt-privat partnerskap	30	3.4	5.3	0.5 - 1	9 - 10	Slutet av - 2012

Alla siffror är vägledande och anges i miljarder euro. Ytterligare uppgifter finns i kommissionsdokumentet.

1. Enligt den senaste programanalysen av Europeiska rymdorganisationen innebär alla förseningarna att riskreducerande åtgärder måste till liksom konstruktionen av fyra ytterligare satelliter för att sörja för kontinuitet i den industriella produktionslinjen mellan valideringen i omloppsbanan och den inledande verksamheten i installationsfasen. Förseningarna har också lett till att det är nödvändigt att skydda valideringen i omloppsbanan mot en eventuellt misslyckad uppskjutning. Tidigare skedde detta genom de första satelliterna i installationsfasen.
2. I modellen med ett offentligt-privat partnerskap för Galileo bidrar den offentliga sektorn med stöd till installation av infrastrukturen och med

tillgänglighetsbetalningar för att stödja utnyttjandet av systemet. Den privata sektorn bidrar med eget och främmande kapital.

3. I siffrorna ingår den offentliga sektors del av upphandlingskostnaderna för Galileo, utnyttjandekostnaderna för Egnos och kostnadsöverdrag för valideringen i omloppsbanan. Uppskattningarna baserar sig på ESA:s kostnadsuppgifter som validerats genom befintliga kontrakt och ESA:s databas för upphandling samt kontrollerats mot alla inlämnade anbud under hela koncessionsförhandlingen. Effekterna av kostnaderna för de offentliga finansiella resurserna modelleras inte i de finansiella beräkningarna. Dessa kostnader ligger runt 4 % och gäller för alla scenarier. För jämförelseändamål påverkar de endast skillnaden mellan 3,4 miljarder euro och 2,4 miljarder euro (dvs. 1 miljard euro). Resultatet är marginellt och ligger inom de totala offentliga budgetåtagandena (se 6).
4. Den fasta delen av tillgänglighetsbetalningen täcker drift, underhåll och ränta på skulder för kompletterande delar. Detta gäller alla scenarier eftersom det avser drift och underhåll för hela konstellationen och kompletterande delar. Uppgifterna baserar sig på kostnadsberäkningar från de tekniska och ekonomiska studier som utfördes av ESA och kommissionen under den förberedande fasen (GALA, PwC, Comparative System Studies) och har kontrollerats mot alla anbud som lämnats in under koncessionsförhandlingen.
5. Den rörliga delen av tillgänglighetsbetalningen omfattar skulddelen (huvudskulden, räntor, avgifter m.m.) och intäkter på investerat kapital. Denna del beror av skuld och kapital som är kopplat till storleken på den upphandling som den privata sektorn måste göra, och på förhållandet mellan det främmande och det egna kapitalet.
6. Den offentliga sektorns budgetåtagande avser de totala direkta kostnaderna för offentliga sektorn inklusive kostnader för upphandling (se 3) och tillgänglighetsbetalningar (se 4 och 5). Detta täcker marknadsriskerna.
7. Med tanke på att konkurrerande system kan komma är det viktigt att få igång driften fullt ut. Ju tidigare driften kommer igång för samtliga tjänster och marknader, desto högre förväntas Galileos marknadsandel bli.
