



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.5.2007
COM(2007) 261 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**„ГАЛИЛЕО“ НА КРЪСТОПЪТ:
ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ГЛОБАЛНА
НАВИГАЦИОННА СПЪТНИКОВА СИСТЕМА (ГНСС)**

{SEC(2007) 624}

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**„ГАЛИЛЕО“ НА КРЪСТОПЪТ:
ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ГЛОБАЛНА
НАВИГАЦИОННА СПЪТНИКОВА СИСТЕМА (ГНСС)**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейските програми за спътникова навигация — „Галилео“ и ЕГССНП (европейска геостационарна служба за навигационно покритие) са изправени на кръстопът. Необходим е политически избор за бъдещето. Преговорите за концесия, които трябваше да доведат до разгръщането и експлоатацията на „Галилео“, стигнаха до задънена улица. Натрупаното закъснение и отсъствието на каквито и да било признаци за напредък в преговорите за концесия застрашават завършването на проекта в срок и в рамките на предвидения бюджет.

С оглед на създалата се ситуация и вследствие писмото от 14 март 2007 г. на заместник-председателя Баро до Председателството на Съвета, на 22 март 2007 г. Съветът в състав министри на транспорта поиска от Комисията да:

- *да оцени и докладва до срещата на Съвета през юни за общия напредък по проекта „Галилео“, включително за нерешените въпроси, посочени от кандидатстващия консорциум, както са обобщени от доклада на Председателството, и за разходите по проекта и неговото финансиране с оглед на бързия напредък на проекта;*
- *в най-кратък срок да представи на обсъждане възможни решения за осигуряване на дългосрочните публични финансови задължения — изискване, изразено в заключенията на Съвета от октомври 2006 г., заедно със сценарий за възможно най-ранното предоставяне на спътникови навигационни услуги, чрез Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (ЕГССНП) — предшественик на „Галилео“, както и да докладва пред Съвета през юни;*
- *за предстоящата среща на Съвета през юни, да оцени, с помощта на Надзорния орган за „Галилео“ (GSA) и Европейската космическа агенция (ЕКА), напредъка в преговорите за концесия и да представи алтернативни сценарии, също оценени в зависимост от разходите, риска и възможностите за изпълнение.*

В Решението си от 24 април 2007 г.¹ Европейският парламент отново изрази подкрепата си за програмата „Галилео“, загрижеността си за нейния напредък и призова Комисията да излезе с подходящи предложения, отчасти основани на точките, споменати от Съвета, и по-специално за засилване на публичното управление, чрез осигуряване на политическа отговорност и управление от страна на Комисията.

¹ Решение на Европейския парламент от 26 април 2007 г. относно преговорите за сключване на договор за концесия на Галилео.

Това съобщение отговаря на исканията на Съвета и на Европейския парламент и е допълнено от документ на службите на Комисията — SEC(2007) 624, от 16 май 2007 г.

2. ЕГССНП и „Галилео“: Европейските програми за ГНСС

Навигацията чрез спътници е технология, която позволява на потребителите по света да определят точно местоположението си по всяко време. Обхватът на възможните приложения е широк и включва множество области — от традиционния транспорт до комуникациите, топографията, селското стопанство, рибарството, опазването на околната среда, научните изследвания, туризма и други. Чрез спътници може да се подобри навигацията на превозните средства и да се облекчи транспортния трафик, да се насочват хората с физически увреждания или да се определя местонахождението на предмети, животни и товари. Освен това така могат да се улеснят операциите за гражданска защита при тежки условия, да се ускорят спасителните операции за бедстващи хора по море и да се осигурят инструменти за бреговата охрана и граничния контрол. Навигацията чрез спътници е чудесно предимство при отчитането на точния момент на финансовите операции, при научните изследвания в областта на метеорологията и геодезията, при наблюдението на движението на земните пластове и други.

През последните десет години бяха отбелязани значителни постижения, на основата на усилената работа на публичните институции, на европейските изследователски организации и на европейската промишленост. Общата сума на средствата, предоставени от публичния сектор, възлезе на над 2,5 млрд. EUR.

Европа разработи ЕГССНП, която се опира на GPS сигнали и осигурява усилване на сигнала, препредаван чрез три геостационарни спътника. ЕГССНП прави възможно точността на определяне на местоположението с GPS да слезе под 5 метра. Нещо повече, тя изпраща „съобщение за изправност“ до потребителите в случай на проблеми със спътниците, осигуряващи GPS. ЕГССНП трябва да влезе в действие през 2008 г. и да предостави предварителен достъп до 3 от 5-те глобални услуги на „Галилео“ над територията на Европа. ЕГССНП е от основно значение за насърчаването на европейските изследвания, знания и умения в областта на тази най-съвременна технология.

„Галилео“ се основава на мрежа от 30 спътника, разположени в средна околоземна орбита (на височина приблизително 24 000 км), непрекъснато покриваща цялата земна повърхност. Избраната конфигурация е оптимална, тъй като осигурява наличието на най-малко 4 спътника над всяка точка от земната повърхност по всяко време. В действителност, навигационните устройства могат да изчисляват местоположението, единствено ако получават едновременно сигнали от най-малко четири спътника.

Първият експериментален спътник „Галилео“ бе изстрелян през декември 2005 г.

Успоредно с това беше установено близко и ползотворно сътрудничество със САЩ. Това доведе до споразумение между ЕС и САЩ² за пълната съвместимост на отворените сигнали на GPS и на „Галилео“, както и до неотдавнашно съвместно решение за подобряване на характеристиките на тези сигнали, което на дело установи световния стандарт за спътникова навигация. Очаква се това да доведе до широко разпространение на приемници, които комбинират GPS и „Галилео“, в приложения за широкия пазар.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да вземат предвид инвестициите и постигнатото в европейските програми за ГНСС.

3. ДОСЕГАШНО РАЗВИТИЕ

След срещата на Европейския съвет в Ница през декември 2000 г., решение на Съвета от 5 април 2001 г. одобри пускането на европейската спътникова навигационна програма „Галилео“.

Съветът предвиди разработването на програмата да стане на три етапа (етап на разработка и потвърждение от орбита, етап на разгръщане и етап на влизане в действие). Що се отнася до финансирането на тези етапи, Съветът реши, че етапът на разработка трябва да бъде финансиран изцяло от публичния сектор, а другите етапи както от публичния, така и от частния сектор в рамките на публично-частно партньорство, като публичният сектор поеме най-много една трета от разходите по разгръщането. Началото на влизането в действие бе предвидено за началото на 2008 г.

На 17 октомври 2003 г. в съответствие със своя мандат, установен с Регламент № 876/2002, Общото предприятие „Галилео“ (ОПГ) отправи покана за концесионен търг за етапа на разгръщане и този на влизането в действие. На 4 юли 2005 г. ОПГ постигна споразумение на основата някои специфични условия за създаването на Обединен консорциум, неотдавна наречен „Euro-GNSS“, разположен в Тулуза и съставен от 8 партньори (AENA, Alcatel, EADS, Finmeccanica, Hispasat, Inmarsat, Thales и TeleOp), като единствен преговарящ партньор за концесията на „Галилео“.

Преговорите започнаха действително през януари 2006 г. след вътрешни разногласия между представителите на промишлените среди и посредничество³ с оглед на разпределението на ролите и отговорностите, както и на разполагането на основните наземни инсталации на системата.

Преговорите бяха съсредоточени върху „Heads of Terms“, т.е. върху основните елементи на договора за концесия. Една първа версия бе парафирана на 20 ноември 2006 г. От началото на 2007 г. преговорите са в застой.

² Споразумение между ЕС и САЩ за насърчаването, осигуряването и използването на навигационни системи на основата на Галилео и GPS и свързаните с тях приложения, юни 2004 г.

³ Посредничеството на бившия комисар Карел ван Мирт доведе до сключване на споразумение на 5 декември 2005 г. между 8-те членове на Обединения консорциум.

4. ОЦЕНКА НА ЦЯЛОСТНИЯ НАПРЕДЪК И НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Европейските програми за ГНСС — „Галилео“ и ЕГССНП натрупаха закъснение от пет години спрямо първоначалния график и в момента са изправени пред редица проблеми, по-специално поради управлението на проекта от страна на промишлените предприемачи и трудностите по прехвърлянето на риска към частния сектор при приемливи условия. Същевременно налице са проблеми и с публичното управление.

ЕГССНП се приближава до експлоатационна готовност и е доказала възможностите си. Експлоатацията ѝ и предоставянето ѝ на разположение на потребителите е вече наистина необходимо.

Напредъкът в етапа на разработка на „Галилео“ обаче закъснява сериозно и надхвърля значително бюджета.

Въпреки че пазарът за глобални спътникови навигационни услуги наистина е многообещаващ (очаква се в световен мащаб той да достигне 450 млрд. EUR годишно⁴ от 2025 г.), пазарният дял за концесионера, който осигурява сигналите в космоса, изглежда несигурен. Сред причините за това са неяснотите около използването на „Галилео“ за търговски цели, свързани са с факта, че гражданският сигнал GPS е безплатен, както и с наличието на значителна неяснота до каква степен публичните власти ще използват Публично регулираната услуга (ПРУ) на „Галилео“.

Вследствие на това Обединеният консорциум очаква ЕС да поеме свързания с това риск. Този момент бе откровено подценяван в първоначалните планове за „Галилео“, тъй като винаги бе изхождано от предположението, че частният сектор ще поеме пазарния риск.

Ако ЕС не реагира бързо и решително, досегашните закъснения могат да доведат до „ефект на доминото“ по отношение на инвестициите в пазарите за потребителски приложения и услуги, които разчитат на сигурност в графика, по който инфраструктурата на „Галилео“ и ЕГССНП ще бъде инсталирана.

Технологичната сложност на ЕГССНП и „Галилео“ е значителна и вероятно е била подценена. Проектът в момента е в ръцете на публичния сектор — Европейската космическа агенция. Оказа се невъзможно при приемливи условия да бъде прехвърлен на Обединения консорциум риска по проектирането на системата и тясно свързания с него риск по завършването ѝ, както и риска от надхвърляне на предвидените разходи и този, свързан с работните характеристики. Нещо повече, ЕС прие, че „Галилео“ може да бъде разработен и разгърнат в много по-кратки срокове и със значително по-малко публично финансиране, отколкото са отделили САЩ за GPS. Въпреки че по всеобщо признание GPS има специфични изисквания, предположенията на ЕС вероятно са били оптимистични.

⁴

Анализ на пазара на ProDDAGE, ESYS Consulting, 2006 г.

Управлението на програмата както от страна на промишлеността, така и от публичните власти се оказва основен фактор. Настоящата организация от страна промишления сектор не е нито ефикасна, нито способна да достигне до решения, главно вследствие разногласия относно ролите, разпределянето на отговорностите и дейностите, свързани с програмата. В допълнение, съставът на Обединения консорциум ориентира своите цели другаде, а именно в изграждането на конфигурацията от спътници, докато основната цел на публично-частното партньорство (ПЧП), т.е. в крайна сметка да бъдат предоставяни услуги, по-скоро изисква консорциумът да се ръководи от доставчици на услуги. Освен това, липсата на яснота относно отделните роли и отговорности в публичния сектор не улесни с нищо положението.

Продължаването на сегашните преговори би означавало прилагането на програмата „Галилео“ да продължи при осигуряване от страна на публичния сектор на първите четири спътника и придружаващата ги наземна инфраструктура от етапа на разработка, а Обединеният консорциум да поръча останалата част от системата, нейното разгръщане и експлоатация. Същевременно, вследствие натрупаното закъснение, началото на публично-частното партньорство няма да започне преди средата на 2009 г. и пълното разгръщане ще бъде отложено за 2014 г. или по-късно.

Налице е освен това необходимост от допълнителни и значителни мерки за ограничаване на риска, за да се преодолее пропастта между етапа на разработка и тази на разгръщане, по-специално чрез поръчването на още четири спътника и придружаващата ги инфраструктура, за да се избегне разпускането на екипите от представители на промишлеността. В допълнение, значителни загуби от приходи могат да се очакват от една закъсняла поява на пазара предвид очертаващата се глобална конкуренция в лицето на GPS-III.

В това отношение, повдигнатите в едно писмо на Обединения консорциум до председателството на ЕС⁵ въпроси засягат голям брой проблеми, които могат да бъдат решени или чрез преговори (техническа част, условия за прехвърляне на IOV (потвърждение от орбита) и ЕГССНП, прехвърляне и ограничаване на риска, съвместна пътна карта за бизнес развитие на Надзорния орган за „Галилео“ (GSA) и Обединения консорциум, актуализиране на пътната карта за програмата и преговорите), от самия Обединен консорциум (актуализиране на моделирането на разходите, ангажименти за частни инвестиции, правилно управление, разрешаване на оставащите разногласия относно разпределението на задачите) или от самия ЕС (укрепване на публичното управление, осигуряване на по-дългосрочна финансова сигурност, чрез механизми за публично финансиране, разрешаване на институционалните проблеми на ЕГССНП). Посочените на последно място въпроси са разгледани в настоящото съобщение и в документа на службите на Комисията. Комисията е на мнение, че повдигнатите въпроси са от значение при оценката на програмата като цяло. Същевременно, действителната причина за липсата на напредък в преговорите се крие основно в невъзможността на Обединения консорциум да управлява ефективно процеса, да достигне до обща позиция и да встъпи в преговори, което е следствие от подценяването на сложността на програмата, от неясните параметри за приходите и от разнородния състав на консорциума.

⁵ Писмо на Обединения консорциум до Министър Тифензе и заместник-председателя Баро, 9 март 2007 г.

Последното писмо на Обединения консорциум, излагащо неговото становище относно ситуацията в отговор на наложените от Съвета предварителни условия⁶, не предоставя никаква значителна нова информация нито достоверно доказателство за действителен ангажимент спрямо продължаването на работата. Следователно и независимо от частичното изпълнение от страна на Обединения консорциум на тези предварителни условия, Комисията смята, че преговорите не са постигнали приемливи резултати и достига до заключението, че има малко изгледи за задоволително приключване на настоящите преговори за концесия, с равномерно разпределяне на рисковете, най-оптимално използване на средствата на ЕС, спазване на сроковете и достатъчно гаранции за ефективно управление от страна на частния сектор.

Като цяло, Комисията е на мнение, че настоящата ситуация е резултат от съчетаване на последствията от продължителните и неразрешени разногласия относно разпределянето на промишлените задачи, погрешната оценка относно възможността търговския риск да бъде прехвърлен на частния сектор, неуспеха в преговорите за прехвърлянето на конструкторския риск, техническата сложност на програмата и недостатъчно силното и прозрачно публично управление.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да вземат предвид неуспеха на настоящите преговори за концесия и на тази основа да достигнат до заключението, че сегашните преговори за ПЧП следва да се прекратят.

5. НУЖДАЕ ЛИ СЕ ЕВРОПА ОТ СПЪТНИКОВА НАВИГАЦИОННА СИСТЕМА?

Предвид изложените трудности въпросът е дали програмата да бъде прекратена или продължена при нови условия.

„Галилео“ се превърна в първостепенен проект както заради своята стратегическа важност, така и заради съществения си принос към Лисабонската стратегия и въплъщението на политическите, икономическите и технологичните измерения на Европейския съюз. Това бе подчертано многократно от Европейския съвет на срещите на върха в Кьолн, Фейра, Ница, Стокхолм, Лаекен, Барселона и Брюксел.

Глобалните навигационни спътникови системи (ГНСС) бързо се превръщат в инфраструктури от първостепенно значение за модерното общество, което ще разчита на тях за своите жизненоважни дейности като граничния контрол, транспортната логистика, финансовите операции и наблюдението на енергийната и далекосъобщителната инфраструктура.

Следователно „Галилео“ допринася значително за политиките на Общността в най-разнообразни области като управлението на транспорта, превоза на опасни товари, спешните повиквания (eCall), мобилната телефония, финансовите услуги, енергетиката, навигацията по море и по водни пътища, въздушния транспорт, гражданската защита и хуманитарните операции, селското стопанство, рибарството и топографията. Основна и нарастваща част от нашата стопанска дейност се основава на информацията относно позиционирането и времеотчитането.

⁶ Писмо на Обединения консорциум до Надзорния орган за Галилео (GSA), 24 април 2007 г.

Изоставянето на проекта „Галилео“ би довело до ново и значително нарастване на зависимостта от GPS (САЩ⁷) и евентуално от Глонас (Русия) и Компас/Бейду (Китай). Всички тези системи са държавни, с двойна употреба или с военно приложение, изградени и функциониращи изцяло с публични средства. Европа би била единствената голяма икономика без подобен стратегически актив. Това ще има допълнителни и значителни политически последствия за Европейския съюз, тъй като сътрудничеството ни с трети страни ще бъде лишено от това важно предимство. Това би означавало, че Европейският съюз ще е зависим от чуждестранни системи и технологии с военно приложение или двойна употреба за приложения, които са жизненоважни за функционирането на утрешното общество.

Освен това, „Галилео“ е стълб в новозараждащата се европейска космическа политика и олицетворява космическите, технологичните и новаторските амбиции на Европа. Прекратяването на програмата „Галилео“ и прилагането единствено на ЕГССНП, не само би била голяма крачка назад в технологично отношение за Европа, но би причинило голяма загуба на макроикономически възможности за европейските производствени и инфраструктурни отрасли. При отсъствие на местен професионален технически опит, европейският частен сектор би бил в неизгодно положение и не би могъл да се възползва от световния пазар на спътникови навигационни услуги и приложения от около на 450 милиарда EUR годишно до 2025 г. Европейският частен сектор заяви, че смята да заеме една трета от този пазар, което се равнява на 150 милиарда EUR годишно. Пазарните проучвания за спътниковата навигация показват ускорен растеж особено в потребителския пазар на приложения за пътищата и на услуги и апарати за определяне на местоположението. Разработването и поддържането на професионален европейски технически опит нагоре по веригата (развойна дейност, разгръщане и експлоатация на системата) е предварително условие, за да се позволи на европейския пазар надолу по веригата да реализира напълно потенциала си по отношение на новаторството в приложенията и услугите в икономиката като цяло.

И не на последно място, към днешна дата Европа вече е посветила 2,5 милиарда EUR за разработването на европейските програми за ГНСС⁸.

Комисията приканва Съвета и Парламента повторно да потвърдят необходимостта от създаването на самостоятелна навигационна спътникова система, да се ангажират с продължаването на програмата „Галилео“ като стратегически актив за Европейския съюз и да признаят неговата икономическа значимост.

6. КАКЪВ „ГАЛИЛЕО“?

Оценката на потенциалните съществени промени в изискванията, състояща се в изменение или намаляване на целите по отношение на услугите, в проектирането на мрежата от спътници и тяхното покритие, в избор на по-изгодна инфраструктура и други подобни показва, че параметрите на системата, такива каквито са били приети от Съвета все още напълно отговарят на нуждите. Основно внимание следва да се обърне на запазването на строгия график за разработката и разгръщането на програмата.

⁷ ЕГССНП е основа на GPS сигнали, които тя усилва чрез регионална наземна инфраструктура, разположена засега единствено в Европа.

⁸ Заедно, бюджетите на ЕС и ЕКА включват договора за потвърждение от орбита (IOV) (1,5 милиарда EUR), разходите за ЕГССНП (0,7 милиарда EUR) и научните изследвания в рамките на ЕКА и ЕС през годините.

Приетите за „Галилео“ параметри на системата са резултат от приблизително десет години проектантска и техническа оценка. Множество възможни конфигурации са били разглеждани в рамките на един отворен процес, позволил на експерти и потенциални потребители на навигационните системи да изразят вижданията си, за да бъдат окончателно определени изискванията към мисията на „Галилео“. Проектантските екипи в ЕКА и в промишлеността, определиха характеристиките на системата в процес на диалог и изготвиха програмата в съответствие с изискванията към мисията и работните характеристики. Оттогава, нито базисната конфигурация на системата (мрежа от спътници, наземно оборудване) нито определените услуги са били поставяни под въпрос от която и да е от страните. Това е доказателство за валидността и надеждността на изготвената концепция.

Всяка съществена промяна в проекта би довела до прекратяването на настоящите договори с промишлеността при етапа на разработка и следователно до напълно нови тръжни процедури за цялата програма и свързаните с това закъснения. Подобен сценарий ще повлече след себе си едновременно загуба на досегашните инвестиции в проекта и много закъсняло излизане на пазара на една система със занижени работни характеристики и несъмнено отслабена конкурентоспособност, съпоставена с новите системи като GPS-III. Прогнозната икономическа рентабилност на подобен сценарий е много ниска.

Следователно възможните икономии от една опростена система ще имат обратен ефект спрямо началните намерения и представляват много по-незначителен фактор отколкото спазването на графика за реализиране на една системата с нейните сегашни технически характеристики.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да признаят, че характеристиките на системата „Галилео“ остават напълно съвместими с амбициите на Европейския съюз относно този стратегически актив, а именно мрежа от 30 спътника, предоставяща пет различни услуги с отлично качество на сигнала.

7. АЛТЕРНАТИВИ

Комисията е съгласна, че ПЧП осигурява най-добрите условия за контрол на разходите, за управление на техническия риск и на процеса до неговото завършване, както и за оптимизиране на пазарните ползи. Същевременно, ако вследствие на високи цени и неблагоприятни условия не може да бъде постигнат успех в преговорите по прехвърлянето към частния сектор на съответните рискове по отношение на пазара, контрола на разходите, завършването на проекта и технологията, то основните изисквания за ПЧП не са налице. Необходимо е да бъдат предприети нужните действия за създаване на подходяща среда, която да предложи добра възможност за прехвърляне на рисковете към частния сектор при приемливи условия.

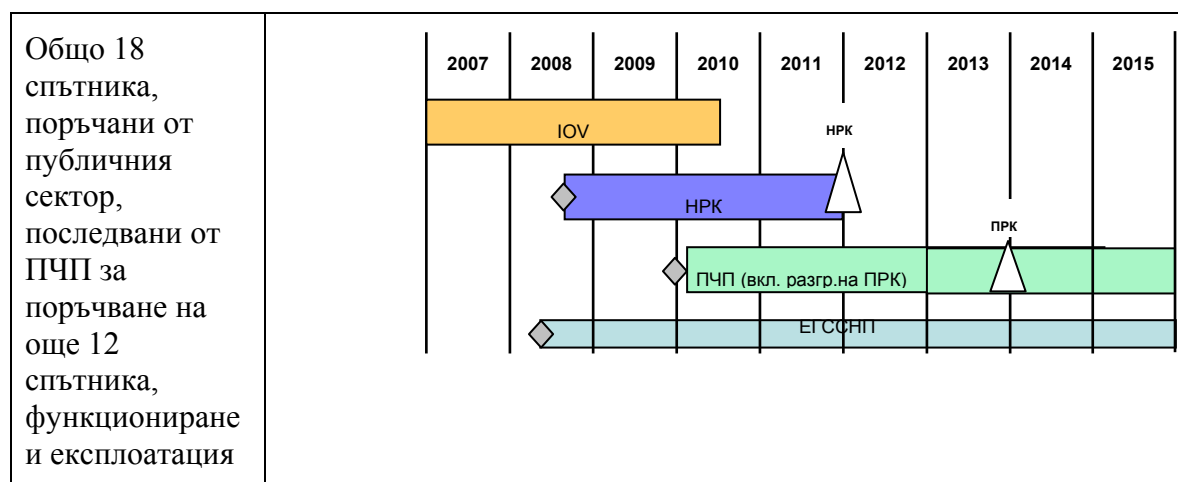
Следователно, Комисията възприе подхода на ПЧП за изпълнението на програмата „Галилео“, но го преработи в различни варианти по отношение на момента, в който партньорът от частния сектор поема отговорността за програмата.

Всички избрани сценарии започват с поръчване от страна на публичния сектор на определен брой спътници и придружаващото ги наземно оборудване, последвано от ПЧП, което предприема да поръча оставащите спътници, ако има такива, както и експлоатацията, функционирането и поддръжката на инфраструктурата.

Единствено като сравнение бе избран и сценарий, според който настоящите преговори с Обединения консорциум продължават. При тази хипотеза, продължаването на преговорите би означавало прилагането на програмата „Галилео“ да стане при сегашните условия, при които първите четири спътника се поръчват от публичния сектор, а останалата част от програмата ще предполага разгръщането и експлоатацията да се осъществят посредством предвидения договор за ПЧП с „Euro-GNSS“, т.е. с Обединения консорциум⁹. Необходими са обаче мерки за ограничаване на риска, както е изложено по-долу. Следните два сценария бяха избрани:

А. ПРИДОБИВАНЕ НА НАЧАЛЕН РАБОТЕН КАПАЦИТЕТ (НРК), ПОСЛЕДВАНО ОТ ПЧП

В този случай, общественият сектор финансира и осигурява работеща система с ограничени възможности. Тази основна инфраструктура се състои от 18 спътника и придружаващото ги наземно оборудване. НРК позволява „Галилео“ да предостави първоначален набор от услуги за широк кръг от потребители и да увери бъдещия концесионер в надеждността на разработката. Точността в определянето на местоположението и покритието взети заедно са достатъчни за представянето на услуги на пазара¹⁰, но без да бъдат извлечени ползи от техническата прибавена стойност на „Галилео“. Оставащите 12 спътника се осигуряват от частния сектор по концесионната схема в рамките на ПЧП, която съдържа също дейностите по функциониране и експлоатация. Потвърждението от орбита ще е готово до края на 2011 г., като потребителите ще имат достъп в този момент единствено до първоначален набор от услуги. Пълното разгръщане и наличност на услугите може да се постигне до края на 2013 г., при условие, че ПЧП бъде подписано навреме. То би покривало периода 2010—2030 г.



⁹ Виж анализа в част 4.

¹⁰ 4 метра хоризонтална грешка при 87 % покритие и 20 метра грешка при 98 % покритие.

Основни характеристики	- ЕГССНП влиза в експлоатация в началото на 2008 г. - Завършване на сегашния етап на разработка (потвърждение от орбита) през 2010 г. - Завършване на разгръщането на първата мрежа от спътници: края на 2013 г. - Договор за ПЧП за завършване на разгръщането на инфраструктурата, функциониране и експлоатация: 2010—2030 г. - Предоставяне на пълен спектър от услуги и технически характеристики: края на 2013 г.
------------------------	--

Б. ПРИДОБИВАНЕ НА ПЪЛЕН РАБОТЕН КАПАЦИТЕТ (ПРК), ПОСЛЕДВАНО ОТ ПЧП

В този случай, публичният сектор финансира и осигурява завършена работеща система без ограничения във възможностите. Тази инфраструктура се състои от 30 спътника и придружаващото ги наземно оборудване. То позволява „Галилео“ да предостави всички предвидени услуги на всички целеви потребители и да увери напълно бъдещия концесионер в надеждността на разработката. ПЧП включва дейности по функционирането и експлоатацията. Публичният сектор постепенно увеличава възможностите си да предоставя услуги. На един междинен етап от разгръщането, инфраструктурата достига мрежа с начален работен капацитет до края на 2011 г. и пълното разгръщане бива завършено до края на 2012 г. Договорът за концесия в рамките на ПЧП покрива периода 2010—2030 г.

Общо 30 спътника, поръчани от публичния сектор, последвани от ПЧП за функциониране и експлоатация	
Основни характеристики	- ЕГССНП влиза в експлоатация в началото на 2008 г. - Завършване на сегашния етап на разработка (потвърждение от орбита): 2010 г. - Завършване на разгръщането на първата мрежа от спътници: 2012 г. - Договор за ПЧП за експлоатация: 2010—2030 г. - Предоставяне на пълен спектър от услуги и технически характеристики: края на 2012 г.

- ПРК е достигнат по-рано от предходния сценарий, тъй като няма нужда да се чака началото на ПЧП и поръчането на последните 12 спътника.
- Предвижда се прехвърлянето на системата от ЕКА на концесионера да продължи две години в техническата област преди началото на експлоатацията на НРК

На фона на оценката на различните сценарии, поръчването на пълната мрежа от спътници от страна на публичния сектор е най-изгодно. Действително, както показва тенденцията (виж таблицата в приложението), колкото по-голямо е участието на частния сектор във финансирането на инфраструктурата, толкова по-високи са плащанията за наличност на услугата, които трябва да поеме публичния сектор и които включват погасяването на главницата и лихвите по дълга, както и печалбата на собствения капитал.

Това трябва да се съпостави с рисковете, които се поемат при различните сценарии. По принцип, едно по-голямо участие на публичния сектор в погасяването, би следвало да се компенсира с поемането на повече рискове от частния сектор. Както показваха настоящите преговори за концесия обаче, прехвърлянето на риск не може да бъде договорено в момента при приемливи за публичния сектор условия и в действителност при всички сценарии публичният сектор поема повечето рискове. Като резултат, факторът свързан с погасяването на главницата и лихвите по дълга, както и на печалбата на собствения капитал играе съществена роля при общата оценка на съотношението между цена и качество.

Изходено бе от предположението, че минималната възвръщаемост за периода 2007—2030 г. ще възлезе на около 10 милиарда EUR. По-голямата част от тях обаче ще бъдат на разположение в края на периода. Следователно общите разходи за публичния сектор не са резултат от просто изваждане на приходи от общите номинални разходи, но е необходимо да се изчисли т.нар. нетна настояща стойност (при скотов процент от 6 %) на общите разходи за сметка на публичния сектор. Това е стандартният метод за финансова оценка на дългосрочните проекти. В допълнение, частта от общите приходи, която публичният сектор ще има правото да задържи зависи от избрания сценарий и е свързана със заплащането на концесионера. Резултатът от оценките е представен в таблицата по-долу.

Сценарий	Общи разходи на публичния сектор Нетна настояща стойност (ННС) (в милиарди EUR) 2007—2030 г.
Продължаване на настоящата схема и прибавяне на мерки за ограничаване на риска	~ 1.8
Изграждане на начален работен капацитет (НРК), последван от ПЧП	~ 2.2
Изграждане на първата пълна мрежа от спътници (ПРК), последван от ПЧП	~ 1.0

Финансовото участие на публичния сектор, изразено като нетна настояща стойност, която взема предвид различните варианти за разпределяне на приходите между публичния и частния сектор, се оказва най-изгодно при сценария на пълен работен капацитет (ПРК), където е в размер на 1 милиард EUR. За сметка на това обаче са необходими повече инвестиции във финансовата рамка за 2007—2013 г.

В заключение следва да се отбележи, че най-същественният елемент, който не подлежи на моделиране е разгръщането на GPS-III в периода 2013—2018 г., с което се въвеждат множество равностойни услуги безплатно. При тези условия колкото по-късно заработи пълната мрежа от спътници на системата „Галилео“, толкова по-отрицателен ефект ще има това върху приходите на концесионера.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент:

- да потвърдят, че е необходимо и целесъобразно, и в интерес на европейските програми за ГНСС да се продължи тяхното прилагане, следвайки друг сценарий.
- да вземат предвид съответните предимства и финансови последствия от представените реалистични сценарии.
- да обърнат особено внимание на това колко важно е по-ранното разполагане на мрежата от спътници и разходите, които биха предизвикали закъснените политически решения.

8. СТРАТЕГИЧЕСКА ОЦЕНКА

На основание оценката си Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да заключат, че **предпочитаният вариант и единствен сценарий, осигуряващ задоволителен напредък, е преработен двуетапен подход за ПЧП:**

- (1) **Стъпка 1:** започване на **незабавното изпълнение чрез специфична концесия на ЕГССНП**, като предшественик на „Галилео“ с предоставяне на първоначален пакет от услуги в началото на 2008 г. и допълване на настоящите обществени поръчки за първоначалните спътници и инфраструктура **с разгръщането на първата пълна мрежа от спътници „Галилео“ в рамките на обществени поръчки**, с цел постигането на пълен работен капацитет до края на 2012 г.
- (2) **Стъпка 2:** Едновременно с това, договаряне и създаване на **ПЧП за последващия етап на експлоатация на ЕГССНП и „Галилео“** в периода 2010—2030 г.

Изборът на този сценарий се основава в частност на високата сигурност по отношение на графика (единственият сценарий, при който приключването на етапа на разгръщане не зависи от успеха на едновременното отдаване под концесия), свършената последователност в протичането на програмата (от основно значение за безпроблемното прехвърляне към концесионера), оптималното оползотворяване на направените в етапа на разработка инвестиции (възвръща доверието и мотивира екипите от промишлеността), най-бързо пускане на пазара (предлагайки най-добрата перспектива „Галилео“ да заеме съществен дял от пазара), и не на последно място най-оптимално използване на средствата на ЕС.

Въпреки това е необходимо да се разгледат някои въпроси от първостепенно значение за програмата.

Настоящата организация от страна промишления сектор не е нито ефикасна, нито способна да достигне до решения главно вследствие факта, че частният сектор е изправен пред неясно разпределение на ролите, отговорностите и дейностите, свързани с програмата. Ето защо е от първостепенно значение да се намалят до минимум вмешателствата в промишлената организация, за да могат нормалните бизнес практики да излязат на преден план, като в същото време се отчита стратегическия характер на програмата „Галилео“ и ключовата роля на разнообразието в доставчиците за промишлеността на европейско ниво и участието на частния сектор. Нужен е строг контрол в управлението, за да се спази времеви график на програмата, както относно контрола на разходите, така и по отношение на времето до пускането на пазара. Вече е налице закъснение от пет години спрямо първоначалния план, струващо значителни разходи.

Като собственик на системата, ЕС отговаря по-специално: за осигуряване на изпълнението на политическите си задължения и на идеята си да определи основните характеристики и изисквания към системата; за способността си да наблюдава и контролира строгото придържане към тези изисквания по време на етапите на изграждане, разгръщане и експлоатация на системата; за надзора на различните етапи на програмата, за да се избегнат допълнителни закъснения и надхвърляне на бюджета; и за осигуряване на условията за съгласувано, ефикасно и хармонично управление на частния сектор, когато се наложи.

С оглед нуждата от ефикасно и стабилно управление на програмата, Европейската комисия трябва да е в състояние да я администрира с подходящи регулаторни механизми и инструменти за управление, в пълно съответствие с политическата визия и условията на Европейския съюз като цяло. Комисията се задължава да докладва на Съвета и на Европейския парламент редовно и подробно за всички аспекти по изпълнението на програмата.

Комисията препоръчва Европейската космическа агенция (ЕКА) да остане главен изпълнител и възложител от името на Европейския съюз. Това означава, че ЕКА ще трябва да упражнява своя технически професионален опит в рамките на нормите на ЕС и под общото управление на програмата от ЕС. Също така, предвид приетия подход, е необходимо сключването на ясно споразумение за обществени поръчки с ЕКА и по-специално относно установената степен на отговорност, при дейността ѝ като възложител и/или главен изпълнител.

Подобно споразумение и придружаващите го финансови разпоредби следва да съдържа ясни указания за тръжната процедура и да се опира, между другото, на следните елементи:

- Признаване стратегическия характер на програмата „Галилео“ и ключовата роля на разнообразието в доставчиците за промишлеността на европейско ниво и участието на частния сектор;
- Организиране на тръжни процедури с множество конкуренти за партидите, касаещи всички космически и наземни инфраструктури;
- Двойно подсигуриране откъм доставки винаги, когато това е възможно, за подобряване на ефикасността и намаляване на зависимостите;

- Надлежно отчитане на постигнатото и на инвестициите, както и на споразуменията, доколкото са от значение;
- Договори с твърди и фиксирани цени;
- Изисквания за редовни и подробни доклади;
- Редовни одити от страна на Сметната палата на ЕС, за да се осигури спазването на финансовите интереси на ЕС и обществения характер на програмата.

Освен това Комисията твърдо вярва, че не е в състояние действително да поеме политическата отговорност за програмата без основна оценка на структурата и ролята на Надзорния орган за „Галилео“ (GSA), включително и на правните и практическите средства, чрез които Европейската комисия може да ръководи програмата по отговорен и прозрачен начин, като се отчита пред Съвета и Парламента.

В новата ситуация, ролята на GSA трябва да бъде подробно преразгледана. Ако се потвърди необходимостта от запазването на една толкова специфична агенция на ЕС, в бъдеще е възможно задълженията на GSA да включват: предоставянето на новите концесии на ЕГССНП и „Галилео“ и подпомагането на Комисията при разработването на приложенията на ЕГССНП и „Галилео“. За да се гарантира, че Комисията може изцяло да поеме своите задължения по разработването на програмата, тя ще представи предложения за привеждане на управлението на GSA в съответствие с новата ситуация.

Необходимо е да се подготвят пазарите чрез ранното прилагане на ЕГССНП и чрез мерки за стандартизиране, сертифициране и по-добро информироване на пазарите¹¹. Тези мерки могат също така да намалят рисковете от спадане на приходите на концесионера в бъдеще, а следователно и на разходите на ЕС. Без да поставя под въпрос гражданското приложение на системата, потребителите във военния сектор също могат да бъдат източник на значителни приходи. През последните години много се дискутира използването на сигнала на ПРУ и този дебат трябва да продължи¹².

Проектантският риск при „Галилео“ се поема от публичния сектор, като резултат от минало решение системата да се разработи от Европейската космическа агенция на основата на обществени поръчки за два експериментални спътника¹³ и за първите четири действащи спътника и придружаващата ги инфраструктура¹⁴. Следователно задачата на ЕС, подпомаган от ЕКА, е да разработи стратегия, която позволява да се ограничи проектантския риск преди да бъде прехвърлен оставащият риск. Организационните и правните въпроси, свързани с проектантския риск, са съществени аспекти от изпълнението на програмата.

¹¹ Зелена книга относно спътникови навигационни приложения, COM(2006) 769, 12.12.2006 г. и предвидени последващи действия.

¹² В контекста на неотдавнашното предложение за Европейска космическа политика COM(2007) 212 Комисията изрази становището, че гражданските космически програми, като Галилео, имат капацитет за многократно използване и могат да имат военни потребители.

¹³ Спътникът „Джове-А“ бе изстрелян през декември 2005 г., а спътникът „Джове-Б“ ще бъде готов за изстрелване в края на 2007 г. или в началото на 2008 г.

¹⁴ Потвърждението от орбита (IOV) или договорът за разработка, подготвени от ЕКА и финансирани от ЕКА и ЕС.

По отношение на графика, навременното изпълнение на програмата и пускането на спътниците е изключително важно, тъй като, наред с другото, ЕС не може да си позволи да загуби правата си за използване на честотите, предназначени за глобална спътникова навигация.

Комисията също така приканва Съвета и Европейския парламент да действат въз основа на следните принципи:

- 1) Признаване, че ЕГССНП ще достигне оперативна готовност в началото на 2008 г. и че са необходими незабавни мерки, за да се предлагат услугите му като предшественик на тези на „Галилео“.
- 2) Признаване, че европейските програми за ГНСС се определят, договарят, управляват и наблюдават на равнище Европейски съюз в интерес на всички негови държави-членки.
- 3) Признаване стратегическия характер на програмата „Галилео“, както и ключовата роля на разнообразието в доставчиците за промишлеността на европейско ниво и участието на частния сектор.
- 4) Европейската космическа агенция (ЕКА) продължава да действа като възложител и главен изпълнител на проекта от името на Европейския съюз, както и под негово ръководство и в рамките на неговите норми.
- 5) Нуждата от въвеждане на стабилна и лоялна конкуренция в програмата на основата на двойното подсигуриране откъм доставки и редовното организиране на тръжни процедури с множество конкуренти във всички области на програмата, където това е възможно, с цел подобряване на ефикасността и намаляване на зависимостите. Необходимо е надлежно отчитане на постигнатото и на инвестициите, както и на споразуменията, доколкото са от значение.
- 6) Признаване нуждата от засилване и реструктуриране на публичното управление на европейските програми за ГНСС предоставяйки политическа отговорност и ръководна роля на Комисията, на основание на нейните предложения.
- 7) Признаване нуждата от изграждане на доверие у инвестиращите в услуги и приложения за потребителите, чрез поемането на твърди ангажменти за навременно пускане в експлоатация на „Галилео“, чрез лоялност и равнопоставеност при достъпа до неговите услуги.

9. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕПОРЪЧВАНИЯ СЦЕНАРИЙ

Въз основа на текущите преговори за концесия, водени от Обединения консорциум до края на 2006 година, стойността на сценария, при който се запазва настоящата схема с Обединен консорциум, разкрива необходимостта Европейският съюз да закупи допълнителни спътници преди началото на ПЧП, да се наберат около 2,4 милиарда EUR за финансовия период 2007—2013 година, да гарантира пазарни рискове от около 10 милиарда EUR чрез плащания за наличност на услугата за периода до 2030 година и да поеме допълнителна отговорност за проектантския риск и за риска от прекратяване, както и за гражданската отговорност. В зависимост от действителните приходи, публичният сектор ще си възвърне около 8 милиарда EUR при сценарий с минимална възвръщаемост.

Това поставя под въпрос предимствата на едно ранно ПЧП. За да се финансира препоръчания сценарий за публични поръчки на първата мрежа от спътници и последващо ПЧП, Европейският съюз и неговите държави-членки ще трябва да наберат общо 3,4 милиарда EUR за периода 2007—2013 година, като се има предвид, че бюджетният ангажимент за целия период ще намалее до около 9 милиарда EUR. Предимствата на този сценарий са, че той предлага най-благоприятния времеви график, най-добрата икономическа ефективност, условията за последващ етап на ПЧП ще бъдат по-ясно разработени, докато общите парични средства по бюджетния ангажимент са значително намалени.

Предвидените бюджетни средства в рамките на настоящата финансова перспектива не са достатъчни за нито един от сценариите. Освен това всички сценарии се нуждаят от регламент на ЕС за програмата, чието действие се простира далеч отвъд 2013 година.

По всичко личи, че политическо решение за преработване на ПЧП, каквото е предложението, би изисквало споразумение за схемата за финансиране преди да се постанови прилагането му. В следващите месеци Комисията ще пристъпи към анализ на подробностите по прилагането на предпочетен сценарий, който ще се извърши успоредно с набелязването на необходимото допълнително финансиране. Независимо от това, Комисията счита за важно да напредне с приемането на предлагания понастоящем регламент на ЕС за програмата, за да стане възможно по-нататъшното стабилизиране на ЕГССНП и с помощта на ЕКА, да се подготви предпочетен сценарий.

За да набележи необходимите допълнителни финансови средства, Комисията на този етап счита за нужно да проучи следните варианти:

- Разглеждане на възможности за финансиране посредством целево увеличение на тавана на Функция 1А от финансовата рамка в съответствие с тавана на собствените ресурси и разпоредбите, постановени в Междунституционалното споразумение от 17 май 2006 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина и разумното финансово управление¹⁵.
- Набиране на допълнителни ресурси от държавите-членки извън Многогодишната финансова рамка.

¹⁵ ОВ С 139, 14.6.2006 г.

Комисията ще проучи тези варианти или комбинация от тях заедно с Бюджетния орган.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да:

- подсигурят, като първа стъпка, напредъка на проектите ЕГССНП и „Галилео“, за да се пристъпи бързо към приемането на понастоящем предлагания регламент на ЕС за програмата;
- да разгледат възможностите за допълнително финансиране;
- да обсъдят и да се споразумеят, въз основа на предложение, което Комисията ще представи в края на септември 2007 г., за реда и условията за действие предвид недостатъчното финансиране, включително, ако е необходимо, финансов механизъм, покриващ целия период до 2030 година.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Финансово моделиране на сценариите

Колкото до оценката на финансовите последствия на избраните сценарии, финансовото моделиране се основава на ранни предположения и екстраполация на ключови данни и следователно резултатите трябва да се разглеждат като приблизителни, с цел сравняване. Окончателните резултати зависят от условията в съответните договори.

Сценарий	Общ брой спътници, обект на публични търгове	Подпомагане от публичния сектор ²		Общ изискван бюджетен ангажимент от публичния сектор ⁶ 2007-2030 Номинално	Начало на пълна експлоатация на системата ⁷	
		Изискван бюджет от публичния сектор в перспектива 2007—2013 г. ³ (за спътници и инфраструктура, обект на публични търгове) Номинално	Плащания за наличност (поети от публичния сектор) за ПЧП (до 2030 г.)			
			Фиксирана част ⁴ : - експлоатационни разходи - поддръжка - обновяване лихви по дълга Номинално			Променлива част (в зависимост от броя спътници и инфраструктура, осигурени от частния сектор) ⁵ : - главница лихви по дълга - възвръщаемост от собствен капитал; Номинално
Продължаване на настоящата схема и добавяне на мерки за ограничаване на риска ¹	4+4	2.4	5.3	3 - 4	11 - 12	средата на 2014 г.
Изграждане на начален работен капацитет (НРК), последван от ПЧП	18	3.0	5.3	2 - 3	10 - 11	Края на 2013 г.
Изграждане на пълна, първа мрежа (ПРК) последвана от ПЧП	30	3.4	5.3	0.5 - 1	9 - 10	Края на 2012 г.

Всички цифри са примерни и са в милиарди еуро. Допълнително подробности са на разположение в документа на Службите на Комисията.

¹ Според последния програмен анализ на Европейската космическа агенция, натрупаното закъснение предполага мерки по ограничаване на риска и изграждането на четири допълнителни спътника за осигуряване на приемственост на линията за промишлено производство между етапа на потвърждение от орбита и първите мероприятия от етапа на разгръщане. Освен това той също предполага необходимостта да се подsigури етапа на потвърждение от орбита срещу възможен провал при изстрелването. Това първоначално се правеше от първите спътници в етапа на разгръщането.

² При модела на ПЧП на „Галилео“, публичният сектор участва със субсидии за разгръщането на инфраструктурата и с плащания за наличност за да субсидира експлоатацията на системата. Частният сектор участва със собствен капитал и дълг.

- ³ Цифрите включват разходите за частта от „Галилео“, поръчана от публичния сектор, експлоатационните разходи за ЕГССНП и разходите, надхвърлящи бюджета за IOV. Оценките се основават на данните от ЕКА относно разходите, потвърдени от съществуващите договори и базата данни на ЕКА за нейните публични търгове и след кръстосана проверка спрямо всички подадени тържни оферти по време на целия етап на преговори за концесия. Ефектът от разходите на публичните финансови ресурси не се представя във финансовите изчисления. Подобни разходи са в рамките на 4 % и важат за всички сценарии и като сравнение засягат единствено разликата между 3,4 милиарда EUR и 2,4 милиарда EUR (т.е. върху 1 милиард EUR). Резултатът е незначителен и се вменява в рамките на общия публичен бюджетен ангажимент (виж 6).
- ⁴ Фиксираната част от плащането за наличност покрива дейностите, поддръжката на системата и лихвата по дълга за нейното обновяване. Тя е същата при всички сценарии, защото засяга дейностите и поддръжката на цялата мрежа от спътници и нейното обновяване. Данните се основават на оценки от технически и икономически изследвания, проведени в етапа на определяне от ЕКА и Комисията (GALA, PwC, Comparative System Studies) и са били обект на кръстосана проверка спрямо всички подадени тържни оферти по време на целия етап на преговори за концесия.
- ⁵ Променливата част от плащанията за наличност покрива обслужването на дълга (главница, лихви, такси и др.) и възвращаемостта върху собствения капитал. Това зависи от дълга и собствения капитал, който е свързан с размера на публичните търгове, които частният сектор трябва да организира и договорения левъридж между собствен капитал и дълг.
- ⁶ Бюджетният ангажимент на публичния сектор се отнася до всички преки разходи за сметка на публичния сектор, като се добавят разходите по публични търгове (виж 3) и плащанията за наличност (виж 4 и 5). Това покрива пазарния риск.
- ⁷ Влизането в експлоатация е важно с оглед появата на конкурентни системи. Колкото по-ранозапочне експлоатацията за всички услуги и пазари, толкова по-голям се очаква да бъде пазарният дял на „Галилео“.
-