



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 19.9.2007
COM(2007) 534 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

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

{SEC(2007) 1210}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

ЗА НАПРЕДЪКА НА „ГАЛИЛЕО“: ПРЕФОРМУЛИРАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ГЛОБАЛНА НАВИГАЦИОННА СПЪТНИКОВА СИСТЕМА (ГНСС)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своята Резолюция от 8 юни 2007 г., Съветът потвърди значението на програмата „Галилео“, взе заключение да спре преговорите за концесия на протоколите за двуточкова връзка (PPP), даде принципно съгласие¹ за преформулиране на европейските програми за глобална навигационна спътникова система (ГНСС) и призна необходимостта от допълнително публично финансиране. На своята среща от 21—22 юни 2007 г., Европейският съвет отново потвърди значението на „Галилео“ като ключов проект за Европейския съюз и помоли Съвета да вземе, през есента на 2007 г., интегрално решение за осъществяването на „Галилео“².

Съветът поиска от Комисията да представи допълнителен анализ и предложения, за да може да вземе такова интегрално решение, включително по отношение на следните въпроси: финансирането на новия подход, структурата за публично управление, като тук се включва и подходът за управление на риска, принципите за организиране на поръчките и редица свързани с тази тема програмни решения. С настоящото съобщение, Комисията отговаря на това искане³ и, също така, представя изменено предложение за регламент във връзка с продължението на европейските програми за ГНСС (GNSS)⁴, както и предложение за преразглеждане на финансовата рамка⁵.

Чрез това интегрално решение следва да бъде гарантирано, че управляващите и възлагащи структури ще спомогнат за ефективната и дългосрочна работа, поддръжка и стопанско ползване на „Галилео“, въз основа на комплексен подход, отчитащ пълния технологичен жизнен цикъл и с подходящо управление на риска. Спешната необходимост от такова решение е свързана, наред с други фактори, също и с текущите разходи по развойната фаза на програмата, както и с финансовите последици от загубата на пазарен дял — две категории разходи, които силно нарастват при допълнителни закъснения.

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

² Европейска среща на върха, 21—22 юни 2007 г., 11177/1/07 Rev.1, параграф 36.

³ Настоящото съобщение е придружено от Работен документ за персонала на Комисията - SEC(2007) 1210, 19.9.2007.

⁴ Вижте измененото предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова радионавигация (ЕГСНП и „Галилео“) - COM(2007) 535, 19.9.2007.

⁵ Съобщение относно преразглеждането на многогодишната финансова рамка и предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за изменение на Междунституционалното споразумение от 17 май 2006 г. относно бюджетната дисциплина и разумното управление на многогодишната финансова рамка - COM(2007) 549, 19.9.2007.

Комисията очаква такива решения да бъдат взети до края на настоящата година и желае да напомни за техните стратегически последици, които отиват отвъд аспектите, свързани с финансите и обществените поръчки. Наличието на европейски активи по отношение на ГНСС (GNSS) е от жизнено значение за Европа и за европейската икономика. Съвременното общество зависи и все повече ще зависи от използването на ГНСС за жизненоважни функции в областта на сигурността и икономиката. Освен това, „Галилео“ е стълб в европейската космическа политика⁶ и олицетворява космическите, технологичните и новаторските амбиции на Европа.

Ако не бъдат взети съответните решения за европейската програма за ГНСС, Европа ще се обвърже да разчита в средносрочен и дългосрочен план на сигнали от чуждестранни ГНСС, с малък или никакъв контрол по отношение на тяхното качество, достъпност или цена. Също така, произтичащата от това загуба на технически опит за ГНСС (GNSS) в рамките на европейското пространство ще се допълва от значителна загуба на макроикономически възможности за европейски дружества от секторите на производството и услугите. Така ще липсва благоприятна основа за водеща европейска роля в обновяването на космическата техника в предвидимото бъдеще.

2. ИНФРАСТРУКТУРНИ РАЗХОДИ ЗА СИСТЕМАТА

Доставката и разгръщането на „Галилео“ започна въз основа на подход, включващ две последователни фази. Съгласно договора за утвърждаване в орбита (In-Orbit-Validation —IOV), сключен от Европейската космическа агенция (ESA) в началото на 2006 г., бяха осигурени първите 4 спътника и една значителна част от наземната инфраструктура. Останалата част от спътниковата мрежа, а именно 26 спътника, а също и останалата част от наземната инфраструктура, са предмет на фазата на разгръщане на системата, която ще доведе „Галилео“ до неговия пълен работен капацитет (FOC).

Последвалите анализи и оценки вече дават необходимата увереност, че направените предвиждания на разходите са действително реалистични и стабилни⁷.

Оценките на разходите за достигане на пълен работен капацитет, включително с разходите за управление от страна на поръчващата агенция (procurement agent), експлоатационните и оперативни разходи на Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (ЕГСНП) до 2013 г. и разходите за съдействие на Ръководителя на програмата, достигат до 3 милиарда EUR номинални разходи. Въз основа на оценка на рисковете при проектирането и изпълнението, в оценката е включен и резерв за непредвидени разходи, представляващ около 14 % от номиналните разходи⁸.

⁶ Съобщение относно европейската космическа политика - COM(2007) 212, 26.4.2007.

⁷ Данни от Европейската космическа агенция (ESA), предишни оферти за концесия за протоколи за двуточкова връзка, както и от договора за утвърждаване в орбита; Оценка, направена от Европейската космическа агенция (ESA), Надзорната агенция за ГНСС (GSA) и независимите консултанти „PriceWaterhouseCoopers“ и „Satel Conseil International“; бе проведена и проверочна среща с експерти от национални космически агенции.

⁸ Обикновено резервите за непредвидени разходи на космически програми са от порядъка на 10-20%.

Видове разходи	Оценка на разходите, милиони EUR
Разходи за постигане на пълен работен капацитет (FOC) на „Галилео“	
Спътници + ракети-носители	1 600
Инфраструктура за наземен контрол	400
Експлоатация	275
Разработване на системите	150
Разходи за управление от страна на поръчващата агенция	195
EGNOS (EGNOS)	
Експлоатация и работа (2008—2013)	330
Съдействие на Комисията	
Съдействие за управлението на проекта и консултантски услуги	27
Непредвидени разходи⁹	428
ОБЩО	3 405

Тези оценки са валидни при незабавно осъществяване на дейностите по възлагане на поръчки, въз основа на интегрално политическо решение на Европейския съюз, взето до края на 2007 г.

Разбира се, всички стойности представляват най-добра оценка на очакваните разходи за поръчките, при така наречения номинален случай, характеризиращ се с конкурентни доставки, ефективни преговори за сключване на договори и спазване на предвидения график. Но предложените от частния сектор цени, както и съответните разходи за Общността, ще бъдат окончателно установени едва при преговорите за съответните поръчки. За да се гарантира, че общността ще постигне най-доброто възможно съотношение качество-цена, както и снижаване на цените по посока на производствените разходи, ще бъде необходимо да бъде създадена за Общността (и съответно за нейната поръчваща агенция) добра преговорна позиция, посредством процедура за получаване на конкурентни оферти, основаваща се на съответните принципи, договорени като част от политиката за възлагане на поръчки.

Следователно, изборите, които ще бъдат направени по отношение на политиката за възлагане на поръчки, се очаква да имат значителен ефект върху размера на окончателните разходи за Общността. Също така, в случай на отлагане на политическите и програмни решения, могат да се очакват допълнителни разходи, дължащи се на пропорционално увеличение на разходите по текущите договори (т.е. по договорите за фазата „Утвърждаване в орбита“¹⁰), както и загуба на пазарни възможности в резултат на появата на конкурентни системи.

⁹ Евентуални превишения на разходите за фазата „Утвърждаване в орбита“ ще бъдат покрити от текущите финансови разпоредби и/или от резерва за непредвидени разходи.

¹⁰ За фазата „Утвърждаване в орбита“ са осигурени: 4 спътника и тяхното изстрелване в орбита, първият спътников контролен център и около половината от необходимите станции за връзка със спътниците, за следене и за контрол.

Комисията препоръчва на Бюджетния орган да пристъпи към своите решения, въз основа на оценените разходи за постигане на пълен работен капацитет (FOC) на „Галилео“, възлизащи на 3,4 милиарда EUR за периода 2007—2013, включително разходите за Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (ЕГСНП), за възлагателната агенция, разходите за управление на програмата и резерв за непредвидени разходи.

3. РИСКОВЕТЕ НА ПРОГРАМАТА „ГАЛИЛЕО“ И ТЯХНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Европейският съюз, като собственик на системата, изграждана с програмата „Галилео“, се нуждае от определяне на рисковете, свързани с европейските програми за ГНСС и, ако тези рискове бъдат поети, да осъществява тяхното управление. Подробна информация за тези рискове е дадена в Приложение 1, както и в Работния документ за персонала на Комисията. Най-съществените рискове във фазата на изграждане на системата са проектантските рискове и рисковете при нейното разполагане.

Проектантските рискове са свързани с възможността „Галилео“ да не достигне своите планирани показатели, в резултат на евентуални проблеми при проектирането. Този род проектантски рискове и голямата вероятност за тях са типични за една космическа програма. Те следва да бъдат наблюдавани и контролирани отблизо, но не са повод за сериозно безпокойство на настоящия етап.

Рисковете за забавяне на програмата „Галилео“ са свързани с технически, управленски, финансови или политически въпроси, които предизвикват закъснения в графика и преразход на средства, както и — в крайна сметка — забавяне на пазарната реализация. Голяма част от тези забавяния на програмата следва да бъдат ограничени чрез специфични дейности, чрез предложените мерки за публично управление, чрез дисциплинирано управление на програмата и далновидни решения, както и чрез навременно вземане на политически решения. В допълнение към специфичните еднократни разходи, свързани с тези рискове, най-сериозните последици от закъсненията са увеличението на разходите за разполагането на системата и загубата на приходи от експлоатацията.

Планираният резерв за непредвидени разходи при изграждането на системата е определен в съответствие с вероятността и влиянието върху разходите на рисковите събития, свързани с проектирането и разполагането на системата

Комисията предлага на Съвета и на Европейския парламент да вземат под внимание, че установените рискове изглеждат съизмерими с амбициите и обхвата на европейските програми за глобална навигационна спътникова система (ГНСС) и че не се налагат на настоящия етап специфични бюджетни мерки, надхвърлящи планирания резерв за непредвидени разходи. В случай, обаче, че някои рискове придобият реални измерения, Комисията ще предостави на Бюджетния орган подробен анализ и, ако това е необходимо, изчерпателни предложения.

Комисията се ангажира с прилагането на цялостен подход за управление на свързаните с програмата рискове, във всички фази и равнища на програмата, както и със структурни мерки за установяване, контролиране, ограничаване и наблюдаване на рисковете, а също и редовно да докладва на Бюджетния орган.

4. Стопански ползи от „Галилео“ и експлоатационни приходи от световния пазар за спътникова навигация

4.1. Световни потребителски пазари за спътникови навигационни услуги

Като цяло, през последните десет години световният пазар за спътникова навигация има забележителен растеж. Стойността на този пазар, от гледна точка на приложенията и на използваните съоръжения, е значителна, като това е един от най-бързо растящите пазари в областта на високите технологии. През настоящата година, само в Европейския съюз се очакват продажби на 10 милиона приемни устройства за ГНСС, като се предвижда техният брой да достигне около 230 милиона през 2011 година¹¹.

Пазарът за услуги чрез ГНСС (GNSS) ще се превърне във важен двигател на световната икономика след 2010 г. и Европа не може да си позволи да не присъства като значим участник в тази област, от което произтича и важното стратегическо значение на европейските програми за ГНСС. Очевидно е, че доставчиците на ГНСС ще имат значително влияние върху всички решения, засягащи потребителите на ГНСС, като например определянето или актуализацията на стандартите, осигуряването на непрекъснатост на достъпа за съответното местоположение, определяне на политиката за контрол върху промишления износ, обслужване на бъдещите нужди на потребителите чрез модернизация на системите. Европейският съюз не може да разчита единствено на чуждестранните политически стратегии за всички тези важни решения, влияещи върху една значима част от европейското стопанство. Ето защо, завършването на „Галилео“ представлява необходима инфраструктурна инвестиция за Европейския съюз.

Разработването на „Галилео“ неизбежно ще трябва да бъде придружено от специални усилия за разработване на приложения и услуги (вижте раздела за нуждите на потребителите), което помага на европейската промишленост да придобие силни позиции, да разработва ноу-хау и да обслужва свързани с конкретни приложения пазарни ниши. Това спомага за създаването и растежа на малки и средни предприятия и генерира заетост в областта на върховите продукти и услуги. Следователно, „Галилео“ и ЕГСНП, следва да бъдат разглеждани като инвестиции, позволяващи на Европа да проникне в пазара на ГНСС и да разработи и поддържа значителен дял в него.

„Галилео“ ще доведе до увеличение на произтичащите от ГНСС публични ползи по отношение на заетостта, околната среда (намаление на задръстванията по пътищата, по-кратки и по-преки маршрути, което води до намаляване на потреблението на гориво), социалната сфера (подобряване на безопасността), по-висока ефективност на публичните услуги (при търсене и спасяване, гасене на пожари, бърза медицинска помощ, сигурност), а също и в стопанските отрасли (селско стопанство, риболов, транспорт) и при управлението на оскъдни публични ресурси (във въздухоплаването).

Освен това, „Галилео“ е свързан също с други многобройни и преки ползи. Не само разполагаемостта на спътникова навигация в големите градове ще се подобри значително от съвместното използване на „GPS“ и „Галилео“, но проектът на „Галилео“ предвижда и възможност за определяне на местоположението в закрити обекти (сгради). Ще се увеличи точността на спътниковата навигация и „конкуренцията“ между „GPS“ и „Галилео“ ще доведе до по-нататъшни нововъдения в спътниковата навигация за потребители по целия свят, например по-голяма точност на „Галилео“ в

¹¹ Източник: ABI Research 2006.

сравнение с „GPS-II“ и възможност за определяне на местоположението в сгради, а също и подобрени сигнали за масовия потребител, характерни както за „GPS-III“, така и за „Галилео“. При това, „Галилео“ е оптимизиран за гражданска употреба, посредством 5 функционални услуги. Това представлява добра основа за насочване към нови пазарни потребности в областта на автомобилния, морския и въздушния транспорт, които не се обслужват от съществуващата технология. Също така е важно, че наличието на „Галилео“ осигурява ограничаване на всякакви рискове, които могат да произтекат от зависимостите от технологии с единствен източник. Това има своето значение, например, при използването на тактови сигнали за синхронизиране на електронните комуникационни системи и на електропреносните мрежи. И накрая, правната рамка за изграждането на „Галилео“ съдържа ясна и недвусмислена схема за носене на отговорност. А отговорността е от ключово значение за операторите, били те публични или частни, при въвеждането на нови услуги за гражданите и/или търговските клиенти. В този смисъл, съществуват съществени доводи за потребителите да използват „Галилео“.

4.2. Експлоатационни приходи и преки ползи от европейските програми за глобални навигационни спътникови системи (ГНСС)

Преките приходи от експлоатацията на „Галилео“ представляват само малка част от ползите за държавите-членки и дори още по-малка част от стойността на световните и европейските пазари в областта на ГНСС. Потокът от приходи, който се очаква да бъде породен от експлоатацията на „Галилео“ е голям и добре разнообразен, но, от друга страна, е свързан с елементи на несигурност.

Въз основа на предишни проучвания, на данни, предоставени в различни оферти от предходната фаза, на независими проверки, на анализи, изготвени за Съвместното предприятие „Галилео“ (GJU) и, напоследък, направени и от Надзорната агенция за ГНСС (GSA), представените по-долу оценки на експлоатационните приходи (с отчитане на елементите на несигурност)¹² са вече готови по отношение на предоставянето на спътникови сигнали чрез ЕГСНП и „Галилео“.

Интервалът на несигурност на експлоатационните приходи¹³ се оценява от плюс една трета до минус една втора от базовия случай с приходи 9,1 милиарда EUR, като по този начин обхватът на този интервал е между 4,6 и 11,7 милиарда EUR за разглеждания двадесетгодишен период. Следва да се отбележи, че дейностите за ограничаване на риска и за създаване на възможности за приходи ще имат положително въздействие.

Оценката на разпределението на експлоатационните приходи¹⁴ е както следва:

Разпределение на експлоатационните приходи от „Галилео“ и ЕГСНП					
Според видовете услуги		Според източниците на приходи		Според видовете отрасли	
Отворена услуга — нормално използване	0%	Изграждане на терминали	46%	Автомобилен транспорт	30%
— специално използване	54%	Клиенти от държавната администрация	29%	Публично регулирани услуги (PRS)	29%
Публично регулирани	29%	Доставчици на услуги	14%	Мобилни телефони	17%

¹² Източници: GSA based on Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYs 2006

¹³ Тъкмо заради несигурността частният сектор не поема пазарния риск по време на преговорите за концесия за протоколите за двуточкова връзка.

¹⁴ Източници: Ovum 2006, оферти, направени при преговорите за протоколите за двуточкова връзка.

услуги (PRS)					
Безопасност за живота	10%	Производство на приемни устройства	7%	Професионални услуги	9%
Търговски услуги	7%	Крайни потребители	4%	Въздухоплаване	5%
Търсене и спасителни действия	0%			Други	10%

Действителните експлоатационни приходи ще зависят в голяма степен от времето до навлизането на „Галилео“ на пазара, от успешността на дейностите на публичния сектор за пазарна подготовка и създаване на нормативна рамка, отстраняваща евентуални препятствия за разработването на пазара, от ритъма на създаване и предоставяне на публични регламентирани услуги (PRS) от страна на публичните организации на Европейския съюз, от успехите на конкурентните ГНСС системи, както и от възможностите на Европейския съюз да намери частни партньори, които да могат да работят успешно на пазарите за глобални навигационни спътникови услуги. По-специално, високата зависимост на експлоатационните приходи от някои специални приложения на отворените услуги (Open Service), като установяването на автентичност и спешните публични услуги, поражда необходимост от внимателно обмисляне, например по отношение на такова приспособяване на нормативната рамка, което да направи възможно използването на сигнали с установена автентичност за нуждите на плащането на пътни такси.

В този смисъл, експлоатационните приходи от „Галилео“ следва да бъдат разглеждани като допълнителна полза, а не като единствено основание на европейските програми за ГНСС. По-специално, изгледите за такива експлоатационни приходи могат да представляват интерес за частния сектор. В този смисъл, те са важни за публичния сектор на Европейския съюз, защото дават възможност за прехвърляне на рискове към частния сектор и за извличане на ползи от участието на частния сектор в програмата.

В заключение, има силни доводи „Галилео“ да бъде реализиран въз основа на потенциалните експлоатационни приходи, но в още по-голяма степен това се отнася за въздействието на „Галилео“ върху европейската промишленост за ГНСС и изобщо върху цялото европейско стопанство.

Комисията предлага Съветът и Европейският парламент, в тяхното решение за преформулиране на европейските програми за ГНСС, да отбележат макроикономическите и публични достойнства на програмите; преките ползи от „Галилео“ по отношение на нови услуги и пазари, по-добрите работните показатели и допълнителността спрямо системата „GPS“; а също и факта, че има разумни основания по отношение на очакваните експлоатационни приходи от „Галилео“.

5. ФИНАНСИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ГНСС

Съгласно предлагания сценарий, необходимото финансиране за периода 2007—2013 възлиза на 3,4 милиарда EUR. Понастоящем, обаче, във финансовата рамка на Общността за периода 2007—2013 е предвидена само сумата от 1 милиард EUR. Ето защо, необходимо е да се проучат другите съществуващи възможности, с оглед да бъдат намерени допълнителни финансови ресурси на сума до 2,4 милиарда EUR за периода 2008—2013. За тази цел е важно първоначално да бъдат разграничени следните 2 варианта: финансиране от бюджета на Общността и междуправителствено финансиране, извън рамките на бюджета на Общността.

Финансиране от Общността

В точки 21 до 23 на Междуйнституционалното споразумение относно бюджетната дисциплина и разумното финансово управление (ПА) са определени процедурите, по които Бюджетният орган може да реши да бъде преразгледана многогодишната финансова рамка, в случай на непредвидени обстоятелства. Неуспехът на преговорите за концесионен договор с частния консорциум представлява такова непредвидено обстоятелство.

Като се има предвид големият размер на сумите, за които става въпрос, Комисията смята, че е необходимо да бъде преразгледана многогодишната финансова рамка. Останалите варианти, които съществуват по принцип съгласно ПА, не предоставят реалистични алтернативи на такова преразглеждане:

- Предвидените маржове, поддържани под тавана на графа 1А, съгласно точка 13 от ПА, не са подходящи за дългосрочно финансиране с такъв голям размер. Същото се отнася и за евентуалното прилагане на гъвкавия инструмент, който не е предвиден за многократно използване. Програмата „Галилео“ се нуждае от силен и устойчив политически и правен ангажимент, като се има предвид важността на залога, за да могат да бъдат компенсирани натрупаните закъснения и да бъде възвърнато доверието от страна на частния сектор — чистото сътрудничество е необходимо.
- Съгласно точка 37, възможно е до 5% отклонение от определената в правните актове сума за многонационална програма, приета по процедура за съвместно вземане на решения. На тази основа, по принцип е възможно една значителна сума да бъде прехвърлена към програмата „Галилео“ от други програми, посредством реструктуриране на ресурсите по графа 1А. Такова реструктуриране, обаче, не би било уместно да се прави в началото на програмния период. На настоящия етап не може да се очаква някакво преимущество в резултат на непълно изпълнение на съответните програми, тъй като тяхното прилагане едва започва.

Междуправителствено финансиране

Евентуално междуправителствено финансиране би могло да се осъществи под една от следните форми:

а) Европейската космическа агенция (ESA) да финансира половината от развойната фаза на програмата „Галилео“. Този модел на финансиране на теория би могъл да бъде продължен и при фазата на разполагането на системата. Прилагането на това решение, обаче, е свързано с няколко недостатъка:

- Не всички държави-членки на Европейския съюз членуват в Европейската космическа агенция (ESA) — по-специално, това се отнася за новите държави-членки. Също така, не всички държави-членки на Европейската космическа агенция (ESA) членуват в Европейския съюз. Това създава проблем по отношение на правата за материална и нематериална собственост в рамките на програмата;

- Евантуално финансиране от страна на Европейската космическа агенция би било в конфликт с общностния характер на програмата, тъй като в такъв случай Бюджетният орган няма да може да упражнява контрол върху частта, финансирана пряко от държавите, членуващи в Европейската космическа агенция (ESA)¹⁵.
- Съвместното финансиране сериозно би усложнило публичното управление на програмата, тъй като евентуална роля на Европейската космическа агенция като източник на финансиране трудно би могла да бъде съчетана с нейната роля на технически ръководител (*maitre d'oeuvre*).

б) Преки вноски на държавите-членки за програмата „Галилео“ би могло да бъдат направени посредством инструмент, подобен на вече съществуващ такъв инструмент, използван от Европейските фондове за развитие. Що се отнася до възможността за преки кредити към програмата, без държавите-членки да бъдат гаранتي, тук следва да се напомни, че Европейската общност, за разлика от държавите-членки, не може да сключва заеми. Възможността за установяване на такива вноски следва да бъде проучена много задълбочено, тъй като не съществува лесен за възприемане прецедент.

Също така, въз основа на правни, институционални и програмни причини, Комисията смята, че Европейският съюз, като собственик на системата, следва да осигури самостоятелно допълнителните финансови ресурси. При все това, би могло също да се предвиди и международно участие, в замяна на приемливи условия за някои дейности, като например улеснен достъп до услугите на европейската ГНСС по целия свят.

В заключение, Комисията ще представи, заедно с настоящото съобщение, предложение¹⁶ за решение на Европейския парламент и на Съвета относно преразглеждане на многогодишната рамка, с оглед предоставяне на публично финансиране в размер на 3,4 милиарда EUR за периода 2007—2013, както и за да бъдат осигурени на Европейския съюз необходимите средства за продължаване на двете програми — ЕГСНП и „Галилео“, чието изключително значение бе неотдавна потвърдено и от трите гореспоменати институции.

В настоящата финансова рамка (2007—2013) вече е предвидена сума от 1,005 милиарда EUR, по графата на законодателното предложение¹⁷ на Комисията за изпълнение на фазите по разполагането и експлоатацията на „Галилео“. Предлага се към гореспоменатата сума да бъде добавена допълнителна сума от 2,100 милиарда EUR. За отпускането на тази сума е необходимо преразглеждане на сега действащата финансова рамка (2007—2013). Средствата ще дойдат от неизползваемите маржове по графи 2 и 5, съответно за 2007 г. и 2008 г. Следователно, в текста на измененото предложение ще бъде фиксирана сумата от 3,105 милиарда EUR, която да бъде предвидена в бюджета на Общността за периода 2007—2013 за нуждите на европейските програми за ГНСС. Като се вземе предвид и сумата от 300 милиона EUR, която е на разположение по Седмата рамкова програма за научноизследователски и развойни дейности във връзка с

¹⁵ Ето защо, на няколко пъти Европейският парламент изрази своето противопоставяне на такова решение.

¹⁶ Съобщение относно преразглеждането на многогодишната финансова рамка и предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за изменение на Междунституционалното споразумение от 17 май 2006 г. относно бюджетната дисциплина и разумното управление на многогодишната финансова рамка - COM(2007) 549, 19.9.2007.

¹⁷ COM(2004) 477 окончателен/2.

европейските програми за ГНСС и също ще допринесе за финансирането, общата сума става 3,4 милиарда EUR.

Що се отнася до програмата ЕГСНП, първоначално се предвиждаше нейното финансиране да бъде осигурено чрез цялостното ѝ включване в „Галилео“, с разполагаемост на бюджет преди края на 2007 г. Тъй като фазата на разгръщане на ЕГСНП е пред завършване, Европейската космическа агенция (ESA) възнамерява да узакони софтуерна версия на ЕГСНП, като съответстваща на авиационните изисквания. В този смисъл, предвижда се настоящите финансови разпоредби да продължат да действат в тази предхождаща узаконяването фаза, до март 2009 г.

6. СЪОБРАЗЯВАНЕ С ПОТРЕБНОСТИТЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, ПОДГОТОВКА НА ПАЗАРИТЕ И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ПРИХОДИ

Тъй като окончателното предназначение на ЕГСНП и „Галилео“ е предоставянето на глобални навигационни спътникови услуги, които да отговарят на изискванията на потребителите по целия свят, от съществено значение са както доброто разбиране на тези изисквания, така и стремежът за тяхното удовлетворяване чрез непрекъснато развиване и обновяване на системите.

След обсъждането на Зелената книга, Комисията ще публикува в близко бъдеще План за действие, чиято основна цел е да бъде установена рамка за развитие на приложения и услуги, основаващи се на ЕГСНП и „Галилео“, посредством насочено действие за всяко приложение и пазарна област.

Въвеждането на този план за действие е от голямо значение, тъй като дейностите на публичния сектор също ще допринесат за структурно намаление на пазарните и приходните рискове, свързани с разглежданите системи.

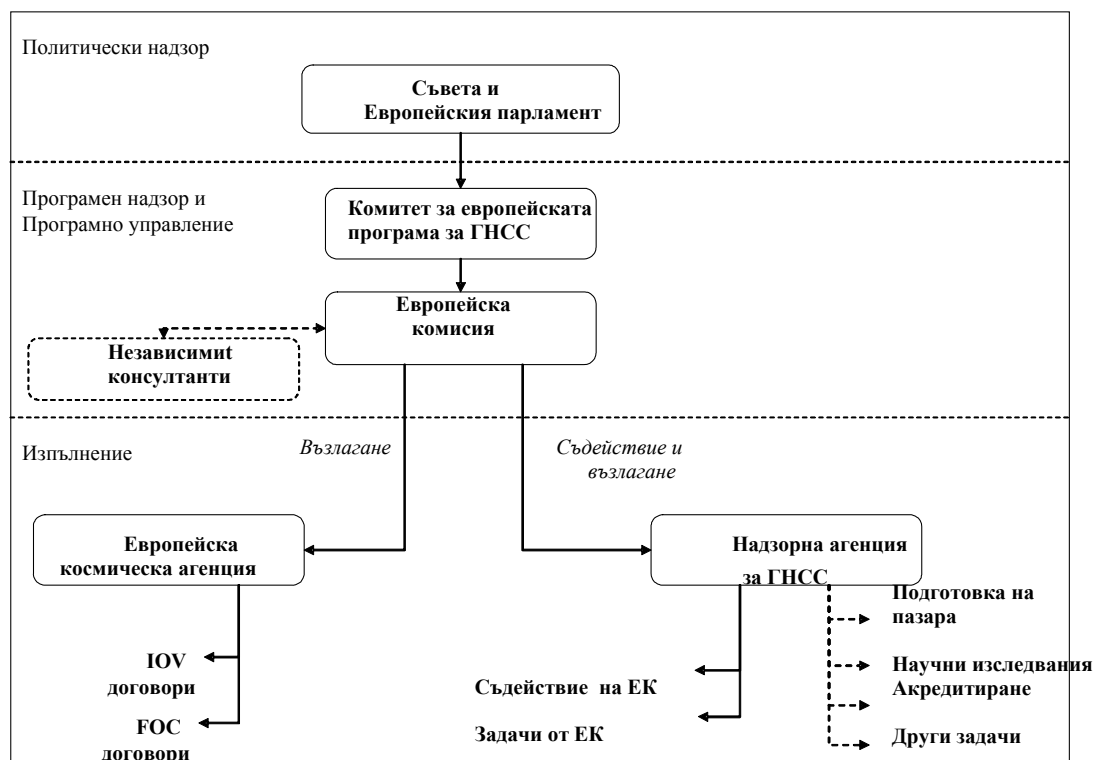
Надзорната агенция за ГНСС (GSA), в съгласуваност със службите на Комисията, следва да даде своя принос за изпълнението на тази важна задача, като съгласува своите действия и с публичните власти на национално, областно и местно равнище и работи в тясно сътрудничество с всички действащи лица във всички съответни отрасли и пазари.

Въз основа на тези дейности и когато това е уместно, Комисията ще прави необходимите регулаторни и други предложения, с цел отстраняване на препятствията за общностните политически практики, които могат да извлекат полза от използването на спътниковата навигация, по-специално в областта на оперативната съвместимост на системите за пътни такси, комуникациите при спешни случаи, осигуряването на безопасност на различни дейности, наблюдението на инфраструктура в критично състояние, транспортирането на животни и опасни стоки и др. Комисията предлага Съветът и Европейският парламент да отбележат, че е необходимо публичният сектор на Европейския съюз да подготви пазарите за услуги от ГНСС и да предприеме всички съответни действия, включително насочване на общественото внимание към тези въпроси, предоставяне на техническа информация, съдействие на всички участници в тези дейности от частния и публичния сектор, подготовка на стандартизация и сертификация и консолидиране на пазарните изисквания.

По тези причини, Комисията предлага да бъде засилена ролята на Надзорната агенция за ГНСС (GSA) и да ѝ бъде предоставена ключова координираща роля в подготовката на европейските пазари за услуги от ГНСС, като бъдат преразгледани нейната мисия, кадрово осигуряване и функциониране.

7. УПРАВЛЕНИЕ ОТ СТРАНА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Програмният надзор и управление представляват съществена част на една програма от вида на „Галилео“. Наличието на ясно формулирани роли и отговорности, както и на ефективни процедури за вземане на решения допринасят за избягване на преразходи и забавяния на програмата. Ето защо, Комисията предлага опростяване на структурата на публичното управление и структурно разделение на ролите, чрез ясно разграничаване на надзора и управлението на програмата, въз основа на правилата за финансиране от Европейския съюз. Също така, Комисията възнамерява да предприеме няколко конкретни мерки за усилване на управлението на програмата.



(1) Роля на Съвета и на Европейския парламент

Съветът и Европейският парламент изпълняват надзорна роля, под формата на:

- политически надзор, упражняван директно от Съвета и Европейския парламент и

- програмен надзор, посредством „Комитет за европейската програма за ГНСС“ („European GNSS Programme Committee”)¹⁸, в който представители на държавите-членки ще съдействат за прилагането на програмата и ще дават общи насоки по всички важни аспекти на програмата.

(2) Роля на Европейската комисия

Като институция, която директно се отчита пред Съвета и Парламента, необходимо е Европейската комисия да поеме отговорността за общото управление на програмата.

Комисията смята, че е от съществено значение да има единствен Програмен ръководител от страна на публичния сектор, който да се отчита за цялата програма „Галилео“, да има административен и/или договорен контрол върху всички подчинени равнища на изпълнение, да има достъп както до финансовите ресурси, така също и до политическите власти и да може да провежда при необходимост арбитраж между всички елементи на програмата. Евентуално разделяне на отговорността по различните линии на докладване и отчитане би причинило пукнатини в програмата и би имало отрицателни структурни въздействия.

Европейската комисия изпълнява ролята, наред с други институции, на възложител (*maître d'ouvrage*) или „спонсор“ („sponsor“) на програмата и упражнява надзор върху разработването, изграждането, работата и поддръжката, както и върху договорите за експлоатация, отнасящи се до инфраструктурата на системата.

(3) Ролята на Надзорната агенция за ГНСС (GSA)

Следва да се отбележи, че прекъсването на преговорите за протоколите за двуточкова връзка (PPP) причини правен вакуум по отношение на ролята на Надзорната агенция за ГНСС (GSA), която роля, в съответствие със сега действащия регламент¹⁹ за нейното създаване, се състоеше изцяло във въвеждане на концесионерите в техните права.

Ето защо, от съществено значение сега е Надзорната агенция за ГНСС да бъде укрепена, във връзка с всички съответни дейности по отношение на подготовката на пазарите, за да може Европейският съюз да засили своя ангажимент за „Галилео“. Освен това, тази агенция изпълнява ролята на акредитационна служба и отговаря за организирането на сертифициране. Също така, тя предоставя съвети и съдействие на Програмния ръководител по всички аспекти на програмата.

За да бъде осигурена съгласувана рамка за публично управление, Комисията ще представи предложение за преразглеждане на гореспоменатия регламент, веднага след като бъдат взети политическите решения на Европейския съюз по отношение на програмата.

¹⁸ Вижте измененото предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова радионавигация (ЕГСНП и „Галилео“) - COM(2007) 535, 19.9.2007.

¹⁹ Регламент (ЕО) № 1321/2004 на Съвета от 12 февруари 2004 година.

(4) Ролята на Европейската космическа агенция

Като съинициатор на европейските програми за ГНСС и техен технически съставител, Европейската космическа агенция (ESA) е идеално подготвена да поеме ролята на поръчваща агенция (procurement agent) и технически ръководител (maître d'œuvre), т.е. „главен изпълнител“ ("prime contractor"). Също така, техническата експертиза на Европейската космическа агенция (ESA) и натрупаният през последните 10 години опит в областта на европейските програми за ГНСС е уникален и не може да бъде възпроизведен без значително забавяне, разходи и рискове за програмата.

Европейската космическа агенция ще действа въз основа на подробно споразумение за ГНСС между тази агенция (ESA) и Европейската комисия (ЕС), където ще бъдат изяснени съответните задължения, политиката при възлаганията, редът за докладване и взаимодействие, границите за самостоятелно вземане на решения от страна на агенцията (ESA) и процедурите за получаване на решения на Комисията и, в съответните случаи — на решения на Съвета и на Европейския парламент.

Що се отнася до проектантските решения, следва да бъде гарантирано, че европейският публичен сектор, като собственик на системите, ще има право на информираност по въпросите с решаващо значение, както и на участие в подробното техническо формулиране на европейските програми за ГНСС. Това е от съществено значение за сключването на бъдещи договори за нуждите на европейските програми за ГНСС. В споразумението за ГНСС между Европейската космическа агенция (ESA) и Европейската комисия този въпрос ще бъде подробно изяснен.

Комисията планира да докладва редовно и подробно на Съвета и на Европейския парламент, включително по отношение на напредъка на работите, рисковете, финансите, правилността на управленските решения и всички други съответни въпроси.

Комисията предлага Съветът и Европейският парламент да изразят съгласие с гореописания пакет от предложения за публично управление на европейските програми за ГНСС, по-специално по отношение на:

- 1) създаването на Комитет за европейската програма за ГНСС (European GNSS Programme Committee);
- 2) ролята на Комисията като европейски програмен ръководител за ГНСС (European GNSS Programme Manager) и възложител (maître d'ouvrage);
- 3) укрепването на ролята на Надзорната агенция за ГНСС (GSA) за пазарна подготовка, съветване на Комисията и съдействие за управлението на програмата;
- 4) ролята на Европейската космическа агенция (ESA) като главен изпълнител (maître d'œuvre), действащ въз основа на Споразумение за ГНСС между Европейската космическа агенция (ESA) и Европейската комисия (ЕС);
- 5) редовно и прозрачно докладване до Съвета и Европейския парламент.

8. ПРИНЦИПИ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ ЗА „ГАЛИЛЕО“

Комисията твърдо вярва в нуждата от въвеждане на силна и честна конкуренция в програмата, въз основа на присъствието на два източника и редовно провеждане на конкурентни търгове за всички елементи по програмата, за които това е възможно, с цел да се подобри ефективността, да се намалят зависимостите и, преди всичко, да се контролират разходите и да се ограничат рисковете. Необходимо е, също така, при поръчките за „Галилео“ — както сега, така и в бъдеще, да се извлече полза от разнообразието и конкуренцията в европейската промишленост, както и от едно широко разпределение на компетентностите. Следователно, трябва да бъдат ограничени на всички равнища, доколкото това е възможно, тесните места при поръчките и разчитането на единствен източник. Все пак, някои минали решения и постижения, свързани по-специално с договорите с частния сектор за фазата „Утвърждаване в орбита“ (IOV), следва да бъдат взети под внимание в следващата фаза. Още повече, че осигуряването на конкуренция при доставките и наличието на два източника би могло да има своята цена и да причини закъснения, в резултат на допълнителни общоинституционални разходи и необходимостта от узаконяване на проектите и производството на допълнителни доставчици.

Ето защо, необходимо е да бъде намерен подходящият баланс между всички тези елементи, с отчитане на относителната тежест на ефективността на програмата, наличието на минали решения и на необходимостта за осигуряване на разнообразие в източниците на доставките. В този смисъл, Комисията предлага да бъдат приложени следните принципи:

- (1) Прилагане на правилата на Общността за обществените поръчки;
- (2) Осъществяване на отворена архитектура за конкуренция при доставките, с оглед да бъдат постигнати:
 - открит достъп и честно съревнование в рамките на цялостната промишлена верига за доставки, даваща шанс за балансирано участие на всички равнища на лица от частния сектор, включително и на малки и средни предприятия, от различните държави-членки;
 - Подходящ контрол на общите разходи за програмата и на графика за изпълнение;
- (3) Следва да бъдат надлежно отчетени съществуващите постижения и инвестиции, действащите споразумения и поуки от фазите на формулиране и разработване на европейските програми за ГНСС;
- (4) Успоредно организиране на доставките, с два източника, когато това е възможно, с оглед намаляване на технологичните и промишлени рискове и на зависимостите, а също и за по-добро контролиране на разходите и графика за изпълнение на програмата;
- (5) Постепенно изграждане на инфраструктурата на системата, като се започне от началната фаза на утвърждаване в орбита (IOV) и се стигне до пълния оперативен капацитет (FOC), за да се контролират рисковете и с оглед на по-ранно въвеждане на услугите;
- (6) Следва да бъде надлежно отчетен стратегическият характер на европейските програми за ГНСС и на изискванията за сигурност и контрол на износа.

9. КОНЦЕПЦИИ ЗА ФАЗИТЕ НА РАБОТА И ЕКСПЛОАТАЦИЯ

Комисията продължава да подкрепя ранното навлизане на частния сектор в европейските програми за ГНСС, включително във фазите на работа и експлоатация. На практика съществуват ограничен брой възможности или комбинации от тях, като например различните варианти за протоколи за двуточкова връзка (PPP's), договори за услуги, или корпоративните предприятия с публична собственост.

Ще е необходим, обаче, много по-подробен анализ, който Комисията вече е започнала да подготвя, със съдействието на Надзорната агенция за ГНСС (GSA). Календарът за вземане на решения относно различните стъпки е от голяма важност, за да бъде осигурена обща съгласуваност на програмния подход.

Комисията е на мнение, че решенията относно работната и експлоатационна фаза на европейските програми за ГНСС могат да бъдат взети само след като бъде изпълнена фаза на подробни технически, търговски, финансови и програмни проучвания. Комисията ще направи съответни предложения в подходящия момент.

10. ГРАФИК ЗА РАЗПОЛАГАНЕТО, ВЪВ ВРЪЗКА С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОГРАМИ ЗА ГНСС

Както е посочено в документите, които Комисията представи през месец май, изпълнението на договора за фазата на пълното разполагане може да започне най-рано една година след като бъде взето политическо решение на Европейския съюз за преформулиране на програмите, при условие, също така, че съответните правни решения относно бюджета и финансирането бъдат взети в рамките на няколко месеца след това. В случай, че бъде постигнато ускоряване с поне 6 месеца на доставянето на елементите с дълги периоди на доставка, пълният оперативен капацитет (FOC) ще бъде достигнат четири и половина години след започването на изпълнението на този договор.

Като се има предвид времето, необходимо за вземане на решения по европейските програми за ГНСС, ако бъде взето положително политическо решение до края на 2007 г., пълният оперативен капацитет може да бъде постигнат към средата на 2013 г.

Гореизложените съображения обуславят следния времеви график за разполагането във връзка с европейските програми за ГНСС, като съответен списък на ключовите дати и възловите моменти е даден в Работния документ за персонала на Комисията.

Приложение 1: обобщение на рисковете по програмата „Галилео“

Категории риск:	Причини	Въздействие	Вероятност	Порядък на разходите при съответното събитие
Фаза на доставките/разполагането				
Рискове при проектирането	Атомни часовници, поведение в орбита, функциониране на службата за безопасност, прилагане на изискванията за сигурност, разширяване от фазата „утвърждаване в орбита“ до фазата на пълния оперативен капацитет	Повторно проектиране	Малка вероятност	Около 250 до 500 милиона EUR
Рискове при разполагането на системата	Технически, управленски, финансови и политически въпроси Рискове при изстрелване в орбита	Забавяния	Малка вероятност	До 250 милиона EUR
Работна/експлоатационна фаза				
Пазарни рискове/рискове по приходите	По-ниска пазарна активност или последици от рисковете при проектирането и разполагането	Загуба на доход	Вероятна	До половината от годишните приходи при базовия случай
Отговорност за щети, нанесени на трети страни	Искове	Изплащане на искове	Много малка вероятност	Над 1 милиард EUR
Невъзможност за застраховане	Недостатъчен пазарен капацитет	Пряко финансиране	Малка вероятност	Над 1 милиард EUR
Непредвидени събития	Причини извън контрола на програмата	-	Малка вероятност	Около 250 до 500 милиона EUR

По-подробна информация е дадена в Работния документ за персонала на Комисията