

CURTEA DE CONTURI  
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 7

2009

ISSN 1831-0966

GESTIONAREA ETAPEI  
DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE  
A PROGRAMULUI GALILEO



RO





Raportul special nr. 7 // 2009

# GESTIONAREA ETAPEI DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE A PROGRAMULUI GALILEO

[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Telefon +352 4398-45410  
Telefax +352 4398-46410  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Raportul special nr. 7 // 2009

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

O fișă bibliografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2009

ISBN 978-92-9207-332-9

doi: 10.2865/48076

© Comunitățile Europene, 2009

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei

*Printed in Belgium*

# CUPRINS

## Puncte

### ACRONIME

I-XII **SINTEZĂ**

1-2 **INTRODUCERE**

3-29 **ISTORIA SISTEMULUI GALILEO**

3-8 **ÎNCEPUTURILE (ÎNAINTE DE 1999)**

9-12 **ETAPA DE DEFINIRE (1999-2002)**

13-26 **ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE SUB RESPONSABILITATEA GJU (2003-2006)**

27-29 **ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE POST-GJU (DUPĂ 2006)**

30-33 **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

34-74 **OBSERVAȚII**

35-42 **EȘECUL NEGOCIERILOR PENTRU CONCESIONARE**

43-50 **ACTIVITĂȚILE DE DEZVOLTARE TEHNOLOGICĂ AU SUFERIT ÎNTÂRZIERI ȘI AU DEPĂȘIT BUGETUL**

51-57 **UTILITATEA LIMITATĂ A ACTIVITĂȚILOR DE CDT**

58-65 **INTEGRAREA SISTEMULUI EGNOS A FOST DOAR PARȚIAL REUȘITĂ**

66-74 **ADMINISTRAREA INADECVATĂ DE CĂTRE SECTORUL PUBLIC**

75-86 **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

**ANEXA I – AGENȚIA SPAȚIALĂ EUROPEANĂ**

**ANEXA II – DATE, CIFRE ȘI EXEMPLE REFERITOARE LA EGNOS**

**ANEXA III – COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ ÎN CADRUL GALILEO**

**ANEXA IV – CRITERIILE UTILIZATE DE CCE PENTRU EVALUAREA GESTIONĂRII DE CĂTRE SECTORUL PUBLIC**

**A PROCESULUI DE CONCESIONARE A PROGRAMULUI GALILEO, ÎNSOȚITE DE O SINTEZĂ A EVALUĂRII**

**ANEXA V – GLOSAR DE TERMENI UTILIZAȚI ÎN PREZENTUL RAPORT**

**RĂSPUNSURILE COMISIEI**



# ACRONIME

<b>ARTES</b>	<i>Advanced Research in Telecommunications Systems</i> (Programul de cercetare avansată în domeniul sistemelor de telecomunicații)
<b>CDT</b>	Cercetare și dezvoltare tehnologică
<b>CE</b>	Comunitățile Europene
<b>CNES</b>	<i>Centre National d'Études Spatiales</i> (Centrul Național de Studii Spațiale)
<b>CS</b>	<i>Commercial Service</i> (serviciul comercial)
<b>EGNOS</b>	<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i> (Serviciul european geostaționar mixt de navigație)
<b>EOIG</b>	<i>EGNOS Operator and Infrastructure Group</i>
<b>ESA</b>	<i>European Space Agency</i> (Agenția Spațială Europeană)
<b>GCC</b>	<i>Galileo Control Centre</i> (centru de control Galileo)
<b>GCS</b>	<i>Ground Control Segment</i> (segment de control la sol)
<b>GIOVE</b>	<i>Galileo In-Orbit Validation Element</i> (element de validare pe orbită al sistemului Galileo)
<b>GJU</b>	<i>Galileo Joint Undertaking</i> (Întreprinderea comună Galileo)
<b>GMS</b>	<i>Ground Mission Segment</i> (segment de misiune la sol)
<b>GNSS</b>	<i>Global Navigation Satellite System</i> (sistem global de navigație prin satelit)
<b>GPS</b>	<i>Global Positioning System</i> (Sistemul global de poziționare)
<b>GSA</b>	<i>European GNSS Supervisory Authority</i> (Autoritatea Europeană de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit)
<b>GSTB</b>	<i>Galileo System Test Bed</i> (stand de încercare a sistemului Galileo)
<b>HoT</b>	<i>Heads of Terms</i> (elementele principale ale contractului)
<b>Intosai</b>	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> (Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit)
<b>IOV</b>	<i>In-Orbit-Validation</i> (validare pe orbită)
<b>JTI</b>	<i>Joint Technology Initiative</i> (inițiativă tehnologică comună)
<b>NRSCC</b>	<i>National Remote Sensing Centre of China</i> (Centrul Național de Teledetecție din China)
<b>OS</b>	<i>Open Service</i> (serviciu deschis)
<b>PB-Nav</b>	<i>Programme Board on Satellite Navigation</i> (Consiliul pentru programul de navigație prin satelit)
<b>PC6</b>	Al șaselea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative, care contribuie la crearea Spațiului european de cercetare și la inovare (2002-2006)
<b>PFI</b>	<i>Private finance initiative</i> (inițiativă de finanțare privată)
<b>PIB</b>	Produs intern brut
<b>PPP</b>	Parteneriat public-privat
<b>PRS</b>	<i>Public Regulated Service</i> (serviciul public reglementat)
<b>PwC</b>	PricewaterhouseCoopers
<b>SAR</b>	<i>Search and Rescue</i> (căutare și salvare)
<b>SESAR</b>	<i>Single European Sky ATM Research</i> (Programul de cercetare în domeniul managementului traficului aerian pentru „Cerul unic european”)
<b>SoL</b>	<i>Safety of Life</i> (serviciul pentru siguranța vieții)
<b>TEN-T</b>	<i>Trans-European Transport Network</i> (rețea transeuropeană de transport)

# SINTEZĂ

## I.

Programele EGNOS și Galileo au fost lansate la mijlocul anilor '90 cu scopul de a crea un sistem global de navigație prin satelit european (GNSS). EGNOS este un sistem de îmbunătățire a preciziei de poziționare cu ajutorul sateliților regionali, creat pentru Europa, care îmbunătățește semnalele provenite de la sistemele de navigație prin satelit deja existente, cum ar fi GPS. Programul Galileo aflat în curs de dezvoltare va reprezenta sistemul global de navigație prin satelit al Europei.

## II.

Pentru a putea gestiona etapa de dezvoltare și validare a programului Galileo, Comisia Europeană și Agenția Spațială Europeană (ESA) au creat o structură specială, Întreprinderea comună Galileo (*Galileo Joint Undertaking* – GJU), care a funcționat din septembrie 2003 până la sfârșitul anului 2006. În 2007, activitățile GJU au fost transferate Autorității Europene de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit, o agenție comunitară.

## III.

Galileo a fost primul program de acest tip, din mai multe puncte de vedere: a reprezentat prima colaborare strânsă între ESA și Comisie la un program spațial de o asemenea amploare și primul program industrial care a fost gestionat la nivel european și a fost prima dată când Comisia avea să participe la un parteneriat public-privat.

## IV.

Negocierile cu sectorul privat privind contractul de concesiune au ajuns într-un punct mort la începutul anului 2007, iar Parlamentul și Consiliul au luat hotărârea, în toamna anului 2007, de a reorienta programul. Dezvoltarea tehnologică a acumulat o întârziere de cinci ani. Până la sfârșitul anului 2008 nu se lansase niciun satelit operațional, iar estimările de costuri pentru etapa de dezvoltare și validare aproape se dublaseră, crescând de la 1,1 la 2,1 miliarde de euro. Auditul Curții cu privire la etapa de dezvoltare și validare a programului Galileo a urmărit să stabilească:

- (i) care sunt factorii care se află la originea eșecului procesului de concesiune;
- (ii) care sunt factorii care se află la originea acestor întârzieri și a depășirilor de costuri care au afectat dezvoltarea tehnologică;
- (iii) în ce măsură fondurile cheltuite pentru activitățile de cercetare și dezvoltare au adus beneficii programului Galileo;
- (iv) în ce măsură a reușit GJU să integreze sistemul EGNOS în Galileo;
- (v) dacă programul a fost administrat în mod adecvat.



## SINTEZĂ

### V.

Concluzia Curții a fost că gestionarea etapei de dezvoltare și validare a fost inadecvată. Programul Galileo s-a confruntat cu probleme la mai multe niveluri diferite:

- (i) GJU nu a fost un administrator operațional „puternic” pentru acest program și niciun alt organism nu a fost investit cu acest rol. GJU nu și-a atins o mare parte dintre obiective – din cauza, însă, a unor factori care nu depindeau, de cele mai multe ori, de controlul acesteia;
- (ii) programul nu a beneficiat de un promotor și supervisor strategic puternic: Comisia nu a condus programul într-un mod proactiv, acesta rămânând fără un conducător „la cârmă”;
- (iii) având așteptări diferite de la program, statele membre au intervenit în interesul industriilor lor naționale și au blocat luarea de decizii. Compromisurile la care au ajuns au condus la probleme de implementare, la întârzieri și, în cele din urmă, la depășiri de costuri.

### VI.

Elaborarea și concepția parteneriatului public-privat (PPP) au fost inadecvate. Din acest motiv, GJU a fost constrânsă să negocieze un PPP nerealist.

### VII.

Misiunea GJU de supraveghere a activităților de dezvoltare tehnologică a fost considerabil limitată de problemele de administrare, de bugetul incomplet, de întârzierile întâmpinate și de caracterul industrial al organizării etapei de dezvoltare și validare.

### VIII.

Din cauza lipsei de continuitate, a faptului că cel de al Șaselea program-cadru (PC6) nu era adecvat pentru finanțarea acțiunilor de dezvoltare a pieței, a absenței unei abordări globale pentru dezvoltarea pieței și a întârzierilor întâmpinate, rezultatele cercetării și dezvoltării tehnologice desfășurate în cadrul programului Galileo au o utilitate limitată.

### IX.

Integrarea sistemului EGNOS în Galileo a fost doar parțial reușită, din mai multe motive: mandatul Întreprinderii comune Galileo era lipsit de claritate, decizia de a include EGNOS în negocierile pentru concesionare a întârziat execuția acestui program, cadrul instituțional al EGNOS era lipsit de claritate, iar GJU a depus prea puține eforturi în vederea dezvoltării pieței pentru EGNOS.

### X.

Administrarea programului s-a dovedit a fi inadecvată. Repartizarea rolurilor între entitățile implicate în etapa de dezvoltare și validare a programului (UE și statele membre ale ESA, Comisia, GJU și ESA) nu a fost definită în mod clar. Comisia nu a dat dovadă de un spirit de conducere adecvat în ceea ce privește dezvoltarea și gestionarea programului Galileo.

### XI.

Pentru ca reorientarea programelor EGNOS și Galileo de la jumătatea anului 2007 să aibă șanse de reușită, Comisia trebuie să își consolideze în mod substanțial modul în care gestionează programele. Prezentul raport cuprinde o serie de recomandări destinate să ajute Comisia în executarea acestei sarcini.

### XII.

Nu în ultimul rând, în cazul în care UE decide să se lanseze în alte programe de infrastructură de mare amploare, Comisia ar trebui să se asigure că dispune de instrumentele de gestionare adecvate.

# INTRODUCERE

1. Prezentul raport tratează despre implicarea Uniunii Europene în navigația prin satelit în perioada 2003-2006.

<sup>1</sup> *European Geostationary Navigation Overlay Service* – Serviciul european geostaționar mixt de navigație.

2. Strategia de navigație prin satelit a Uniunii Europene se bazează pe două programe: EGNOS<sup>1</sup> și Galileo.

(a) EGNOS este un sistem regional pentru Europa care monitorizează și corectează semnalele emise de sisteme de navigație prin satelit existente<sup>2</sup> prin îmbunătățirea preciziei acestora și prin evaluarea fiabilității lor.

<sup>2</sup> GPS (*Global Positioning System* – Sistemul global de poziționare), un sistem global de navigație prin satelit dezvoltat și operat de ministerul apărării al Statelor Unite Ale Americii; Glonass, un sistem global de navigație prin satelit dezvoltat de fosta Uniune Sovietică și operat în prezent de Forțele spațiale ale Federației Ruse.

(b) Galileo este un sistem în curs de construcție, urmând a deveni sistemul global de navigație prin satelit al Europei (*Global Navigation Satellite System* – GNSS). Reprezintă omologul european al sistemului GPS american și este o inițiativă comună a Comisiei Europene și a Agenției Spațiale Europene (ESA) (a se vedea *anexa I*).

# ISTORIA SISTEMULUI GALILEO

## ÎNCEPUTURILE (ÎNAINTE DE 1999)

3. Istoria sistemului Galileo a început în anul 1994, cu propunerea Comisiei Europene de a implica Europa în navigația prin satelit<sup>3</sup>. Pe baza acestei propuneri, în decembrie 1994 Consiliul Uniunii Europene a invitat Comisia să inițieze activitățile necesare<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> COM(94) 248 – *Satellite navigation services: a European approach* (Serviciile de navigație prin satelit: abordarea europeană).

4. Strategia concepută inițial de Comisie pentru dezvoltarea unui sistem global de navigație prin satelit cuprindea două etape. Prima etapă (GNSS-1) urmărea dezvoltarea unui sistem complementar sistemelor existente, GPS și Glonass. Această etapă, cunoscută sub numele de EGNOS, constă în trei transpondere amplasate la bordul sateliților geostaționari și într-o rețea de stații terestre care acoperă tot teritoriul Europei, utilizate pentru îmbunătățirea preciziei sistemelor GPS și Glonass (a se vedea nota de subsol 2) și pentru evaluarea fiabilității semnalelor acestora.

<sup>4</sup> Rezoluția Consiliului European din 19 decembrie 1994 privind contribuția europeană la dezvoltarea unui sistem global de navigație prin satelit.

5. Implementarea EGNOS a demarat în 1994 în calitate de program al ESA cu finanțare din mai multe surse (statele membre ale ESA, Comisia Europeană, Eurocontrol și un număr de operatori naționali din sectorul aviației civile și de alte organizații<sup>5</sup>). La început, intenția era ca EGNOS să servească drept proiect demonstrativ, dar, treptat, s-a decis transformarea lui într-un program preoperațional și, în cele din urmă, în program operațional (a se vedea, de asemenea, **anexa II**).

<sup>5</sup> Grupate sub denumirea *EGNOS Operator and Infrastructure Group* (EOIG).

6. În cea de a doua etapă (GNSS-2), urma să se implementeze un sistem global de navigație prin satelit pentru uz civil, cunoscut sub numele de Galileo. Acesta urma să fie constituit, la final, din 30 de sateliți pe orbită, la o altitudine stabilită la aproximativ 23 000 km, precum și dintr-o rețea de stații terestre și să ofere cinci niveluri de servicii (a se vedea **caseta 1**).

- 7.** La baza creării sistemului Galileo au stat trei considerente:
- (a) politic (Galileo reprezintă exprimarea voinței de a dispune de un sistem global de navigație prin satelit european și independent);
  - (b) economic (Galileo a fost considerat ca fiind viabil din punct de vedere comercial și justificat prin prisma beneficiilor economice și sociale substanțiale previzionate);
  - (c) tehnologic (Galileo urma să devină cel mai sofisticat sistem de navigație de pe piață).
- 8.** Încă de la început, programul Galileo a fost împărțit în patru etape (a se vedea **tabelul 1**):
- (a) definire tehnică;
  - (b) dezvoltare și validare;
  - (c) implementare (desfășurare);
  - (d) exploatare comercială.

## CASETA 1

### CELE CINCI SERVICII OFERITE DE GALILEO

**Serviciul deschis** (*Open Service – OS*) va fi gratuit pentru utilizator și va furniza informații de poziționare și de sincronizare în concurență cu alte sisteme globale de navigație prin satelit.

**Serviciul pentru siguranța vieții** (*Safety of Life – SoL*) va îmbunătăți performanțele (grație, printre altele, funcției de integritate, care îi alertează la timp pe utilizatori de scăderea nivelului de precizie<sup>1</sup> și va furniza certificare; serviciul va fi furnizat sectoarelor de transport pentru care siguranța este esențială (de exemplu sectorul aviației sau sectorul maritim), cu o garanție a serviciului.

**Serviciul comercial** (*Commercial Service – CS*) va furniza acces la două semnale suplimentare (criptate), pentru a permite un ritm mai ridicat de transfer al datelor și a le garanta utilizatorilor o mai mare precizie.

**Serviciul public reglementat** (*Public Regulated Service – PRS*) va furniza informații de poziționare și de sincronizare anumitor utilizatori care necesită o foarte bună continuitate în serviciu (de exemplu, serviciile de urgență, forțele de securitate și forțele armate), cu acces controlat.

Nu în ultimul rând, Galileo va contribui, grație **serviciului său de căutare și salvare** (*Search And Rescue – SAR*), la Sistemul internațional de localizare prin satelit pentru căutare și salvare (*International Satellite System for Search and Rescue – Cospas-Sarsat*). Sateliții Galileo vor putea să detecteze semnalele emise de balizele de pericol plasate la bordul navelor sau al avioanelor sau purtate de persoane și să le retransmită centrelor de salvare naționale, pentru a le permite acestora din urmă să stabilească locul producerii accidentului.

TABELUL 1

### ETAPELE PROGRAMULUI GALILEO ASTFEL CUM AU FOST PREVĂZUTE ÎN NOIEMBRIE 2000

Etapele și obiectivele principale	Calendarul inițial	Structura de administrare*
<p><b>Etapa de definire</b></p> <p><b>Activități tehnice</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studii tehnice</li> <li>• Activități de predezvoltare tehnologică</li> </ul> <p><b>Alte activități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituirea structurii de administrare pentru etapa următoare</li> <li>• Studii juridice și studii de fezabilitate privind dezvoltarea comercială</li> <li>• Acorduri internaționale</li> </ul>	1999-2000	Comisia Europeană și ESA separat, plus coordonare prin intermediul PMB ( <i>Programme Management Board</i> – Consiliul de administrație al programului), GPO ( <i>Galileo Programme Office</i> – Biroul programului Galileo) și GISS ( <i>Galileo Interim Support Structure</i> – Structura de sprijin interimară pentru Galileo)
<p><b>Etapa de dezvoltare și validare</b></p> <p><b>Activități tehnice</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definirea în detaliu a segmentului terestru, a segmentului spațial și a segmentului utilizatori (segmentul receptoare)</li> <li>• Dezvoltarea și construcția sateliților prototip și a segmentului terestru minimal</li> <li>• Validarea pe orbită a sistemului</li> </ul> <p><b>Alte activități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenții de cercetare (PC6)</li> <li>• Elaborarea unui plan de dezvoltare</li> <li>• Negocieri privind concesionarea</li> <li>• Integrarea EGNOS</li> <li>• Acorduri internaționale</li> </ul>	2001-2005	Comisia Europeană și ESA, prin intermediul GJU
<p><b>Etapa de implementare</b></p> <p><b>Activități tehnice</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asamblarea și lansarea sateliților</li> <li>• Instalarea segmentului terestru complet</li> </ul> <p><b>Alte activități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezvoltarea comercială</li> </ul>	2006-2007	Autoritatea Europeană de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit ( <i>European GNSS Supervisory Authority</i> – GSA) + concesionar
<p><b>Etapa de exploatare comercială</b></p> <p><b>Activități tehnice</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reînnoirea sateliților</li> <li>• Exploatarea centrelor</li> <li>• Întreținere</li> </ul> <p><b>Alte activități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Activități comerciale</li> </ul>	2008+	Autoritatea Europeană de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit ( <i>European GNSS Supervisory Authority</i> – GSA) + concesionar

\* Prezentul tabel nu ia în considerare modificările în structura de administrare a programului Galileo propuse recent (2007) în comunicările Comisiei și în rezoluțiile Consiliului.

## ETAPA DE DEFINIRE (1999-2002)

- 9.** Derularea programul Galileo a început în 1999, când Consiliul a dat undă verde pentru demararea etapei de definire<sup>6</sup>. Pe parcursul acestei etape, atât Comisia, cât și ESA au realizat studii tehnice, activități de predezvoltare și studii de fezabilitate. Finanțarea de la bugetul Comunității Europene a fost canalizată în principal prin intermediul celui de al Patrulea și al celui de al Cincilea program-cadru pentru cercetare și dezvoltare<sup>7</sup>. Finanțarea de la ESA s-a alocat prin intermediul programului GalileoSat derulat de aceasta.
- 10.** În noiembrie 2000<sup>8</sup>, Comisia a prezentat Parlamentului European și Consiliului rezultatele obținute în urma fazei de definire. Acestea cuprindeau propuneri concrete privind definirea sistemului, aspectele economice și financiare și structura de administrare a acestuia. S-a stabilit calendarul pentru etapele următoare ale programului Galileo, după cum urmează (a se vedea, de asemenea, **tabelul 1**):
- (a) etapa de dezvoltare și validare urma să se deruleze între 2001 și 2005;
  - (b) etapa de implementare urma să se deruleze între 2006 și 2007;
  - (c) etapa de exploatare comercială urma să demareze în 2008.
- În această comunicare a Comisiei, se prevedea ca EGNOS să devină operațional în 2003.
- 11.** În aceeași comunicare, Comisia a declarat că „studiile de rentabilitate au demonstrat că Galileo este rentabil și suficient de atractiv, astfel încât din 2007 nu va mai fi necesară finanțarea din fonduri publice sub forma subvențiilor.” Costul total al sistemului Galileo urma să se ridice la 3,3 miliarde de euro (a se vedea **tabelul 2** pentru o defalcare detaliată). Comisia a considerat că parteneriatul public-privat este „un factor esențial pentru reușita programului Galileo”. De asemenea, în comunicare se evidențiază necesitatea de a se lua o decizie politică de continuare a programului la Consiliul European de la Nisa din decembrie 2000.

<sup>6</sup> Rezoluția Consiliului din 19 iulie 1999 privind participarea Europei la o nouă generație de servicii de navigație prin satelit – Galileo – etapa de definire.

<sup>7</sup> Decizia nr. 1110/94/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 aprilie 1994 privind cel de al Patrulea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative (1994–1998) (JO L 126, 18.5.1994, p. 1); Decizia nr. 182/1999/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 decembrie 1998 privind cel de al Cincilea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative (1998–2002) (JO L 26, 1.2.1999, p. 1).

<sup>8</sup> COM(2000) 750 din 22 noiembrie 2000 – Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind Galileo.

- 12.** La cererea Consiliului Uniunii Europene formulată în rezoluția sa din 5 aprilie 2001, Comisia a dispus efectuarea mai multor studii pentru planul de dezvoltare aferent programului Galileo. În aceste studii se recomandă recurgerea la un PPP sub forma unei „concesiuni”<sup>9</sup>. Consiliul a confirmat opțiunea de a recurge la o concesiune pentru a finanța etapele de implementare și de exploatare ale programului Galileo și a convenit, în martie 2002, „să depună eforturi pentru a garanta o repartizare a costurilor conform căreia maxim o treime din acestea să fie acoperită de la bugetul comunitar și cel puțin două treimi să fie acoperite de sectorul privat” pentru etapa de implementare.

<sup>9</sup> Un PPP de tip proiectare-construcție-finanțare-exploatare, în care partea privată își recuperează costurile din taxele de utilizare și plățile de punere la dispoziție.

<sup>10</sup> Decizia nr. 1513/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2002 privind cel de al Șaselea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative, care contribuie la crearea Spațiului european de cercetare și la inovare (2002–2006) (JO L 232, 29.8.2002, p. 1).

## ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE SUB RESPONSABILITATEA GJŪ (2003-2006)

### SCOPUL

- 13.** Din punct de vedere tehnic, etapa de dezvoltare și validare a constat în *dezvoltarea tehnologică* a unei părți a sistemului, și anume, a unei prime constelații principale de sateliți, alcătuită din doi sateliți experimentali și patru sateliți operaționali, segmentul terestru aferent și segmentul receptoare de probă, făcând posibilă validarea prin teste pe orbită și teste la sol (cunoscută și sub numele de validare pe orbită sau sub acronimul IOV). ESA a fost responsabilă de implementarea acestor activități de dezvoltare tehnologică, prin programul său GalileoSat.
- 14.** În paralel cu dezvoltarea tehnologică, Comisia s-a concentrat, pe parcursul etapei de dezvoltare și validare, și pe alte activități menite să reducă decalajul între sistem și viitorii utilizatori, cu scopul de a se pregăti pentru etapele succesive ale programului, prin dezvoltarea comercială și mobilizarea de fonduri. Pentru a putea genera venituri directe, s-a considerat că este esențial pentru utilizarea viitoare a sistemului Galileo să se dezvolte cât mai devreme posibil segmentele utilizatori. Din acest motiv, Comisia s-a orientat către participarea sectorului privat prin intermediul unui PPP. În plus, s-a pus accentul, pe de o parte, și pe finanțarea activităților de CDT prin intermediul celui de al Șaselea program-cadru de cercetare (PC6)<sup>10</sup> în scopul sprijinirii dezvoltării tehnologice și a dezvoltării pieței, și, pe de altă parte, pe utilizarea programului EGNOS ca program precursor în vederea pregătirii pieței pentru Galileo. EGNOS va furniza servicii regionale similare cu trei dintre cele cinci viitoare servicii ale sistemului Galileo – OS, SoL și SAR (a se vedea **caseta 1**).

## ÎNTEPRINDEREA COMUNĂ GALILEO – INSTRUMENTUL DE GESTIONARE PENTRU ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE

**15.** Gestionarea etapei de dezvoltare și validare urma să fie asigurată de Întreprinderea comună Galileo (GJU), o structură specială înființată de Comisie și de ESA, după obținerea acordului Consiliului Uniunii Europene și al Consiliului ESA. Decizia Consiliului UE de a lansa derularea completă a etapei de dezvoltare și validare a fost adoptată abia în martie 2002<sup>11</sup>, cu 15 luni mai târziu decât se prevăzuse. Această întârziere a fost cauzată de durata îndelungată a negocierilor între statele membre ale UE cu privire la utilizarea sistemului în scopuri militare și la participarea sectorului privat la program și finanțarea provenită din această sursă. Acordul oficial pentru dezvoltare și validare pe care trebuia să îl dea Consiliul ESA a fost din nou amânat până în mai 2003, cauza fiind discuțiile îndelungate purtate între statele membre ale ESA cu privire la participarea lor industrială la program. Întreprinderea comună Galileo a fost înființată prin regulament CE în mai 2002<sup>12 13</sup>, actul său de înființare a fost semnat în iunie 2003 și GJU a devenit operațională în septembrie 2003.

<sup>11</sup> Pentru unele activități se acordase o aprobare preliminară în aprilie 2001.

<sup>12</sup> Regulamentul (CE) nr. 876/2002 al Consiliului din 21 mai 2002 de constituire a Întreprinderii comune Galileo (JO L 138, 28.5.2002, p. 1).

<sup>13</sup> Articolul 171 din Tratatul CE: „Comunitatea poate constitui întreprinderi comune sau orice altă structură necesară bunei desfășurări a programelor de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative comunitare.”

**16.** Principalul motiv pentru constituirea întreprinderii comune Galileo a fost necesitatea de a dispune de o platformă de coordonare între ESA și Comisie. Au existat însă și o serie de alte motive<sup>14</sup>, cum ar fi necesitatea ca programul să fie condus de către o entitate unică și capacitatea de a atrage fonduri private pentru dezvoltare și validare. Cu toate acestea, deși sectorul privat se declarase dispus să contribuie cu până la 200 de milioane de euro la etapa de dezvoltare și validare<sup>15</sup>, semnând un memorandum de înțelegere, această intenție nu s-a concretizat niciodată.

<sup>14</sup> Regulamentul (CE) nr. 876/2002; concluziile Consiliului European din martie 2001; COM(2001) 336 din 20 iunie 2001 – Propunerea de regulament al Consiliului de constituire a întreprinderii comune Galileo.

<sup>15</sup> Considerentul 13 din Regulamentul (CE) nr. 876/2002.

**17.** În conformitate cu prevederile statutului, Întreprinderea comună Galileo avea rolul:

- (a) de a supraveghea toate activitățile programului Galileo prevăzute pentru etapa de dezvoltare și validare;
- (b) de a aduce toate ajustările necesare ținând cont de evoluțiile survenite pe parcursul etapei de dezvoltare și validare;
- (c) de a pregăti etapele de implementare și de exploatare.



**18.** În conformitate cu prevederile statutului, principalele misiuni ale Întreprinderii comune Galileo erau următoarele:

- (a) gestionarea unei proceduri de atribuire, în urma căreia să se încheie un contract de concesiune;
- (b) supravegherea activităților de dezvoltare tehnologică ale ESA;
- (c) lansarea și gestionarea activităților de cercetare;
- (d) integrarea sistemului EGNOS în Galileo.

**19.** La început, GJU era formată doar din cei doi membri fondatori ai săi, ESA și Comisia. În octombrie 2004, Centrul Național de Teledetecție din China (*National Remote Sensing Centre of China – NRSCC*) s-a asociat Întreprinderii comune Galileo, urmat, în septembrie 2005, de societatea israeliană Matimop (a se vedea, de asemenea, **anexa III**). Structura de administrare a GJU este prezentată în **figura 2**.

## FINANȚAREA

**20.** În cursul etapei de dezvoltare și validare, fondurile UE (de la TEN-T<sup>16</sup> și PC6) au fost canalizate prin GJU, în timp ce participarea ESA la cofinanțarea Galileo s-a efectuat prin intermediul programelor sale GalileoSat și ARTES (**figura 1**). Între 1999 și 2007, fondurile alocate programului Galileo s-au ridicat la suma totală de 1,94 de miliarde de euro.

## EVOLUȚIA

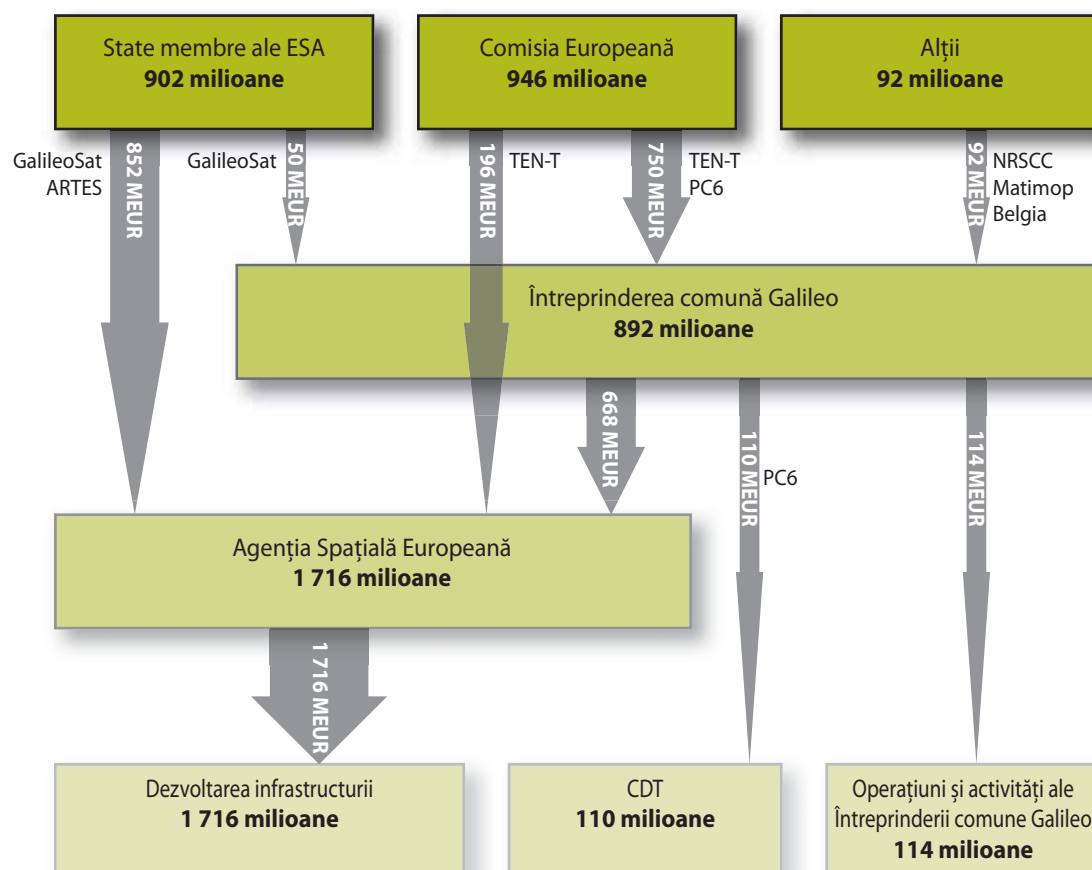
**21.** În octombrie 2004, Comisia a transmis Parlamentului și Consiliului o comunicare privind evoluția programului<sup>17</sup>. Această comunicare a pregătit terenul pentru o reuniune a Consiliului Transporturi din decembrie 2004, la care s-a luat decizia de a trece la etapa de implementare a programului. Comisia nu a prezentat un calendar actualizat. La momentul respectiv, dezvoltarea tehnologică acumulasă o întârziere de circa trei ani.

<sup>16</sup> Regulamentul (CE) nr. 2236/95 al Consiliului din 18 septembrie 1995 de stabilire a normelor generale de acordare a ajutorului financiar comunitar în domeniul rețelelor transeuropene (JO L 228, 23.9.1995, p. 1); Decizia nr. 1692/96/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iulie 1996 privind orientările comunitare pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport (JO L 228, 9.9.1996, p. 1), modificată prin Decizia nr. 1346/2001/CE (JO L 185, 6.7.2001, p. 1).

<sup>17</sup> COM(2004) 636 final, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Moving to the deployment and operational phases of the European satellite radio-navigation programme* (Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Trecerea la etapele de implementare și de exploatare ale programului european de radionavigație prin satelit).

FIGURA 1

### ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE A PROGRAMULUI GALILEO – FLUXUL DE FINANȚARE (1999-2007)\*



\* Contribuția Chinei și cea a Israelului au luat forma unei contribuții la capitalul de bază al GJU (5 milioane și, respectiv, 4 milioane de euro) și a unei contribuții care trebuia să servească la finanțarea propriilor industrii naționale (prin intermediul contractelor cu ESA). Această contribuție din urmă nu a fost exploatată la maxim.

Sursa: Estimările ECA.

- 22.** În comunicare se declara că GJU „reuşise să finalizeze procedura de selecție a viitorului concesionar”. Cu toate acestea, faza de selecție pentru concesionare tocmai fusese prelungită până la sfârşitul lunii ianuarie 2005. Mai mult, în februarie 2005, GJU nu a selectat un ofertant preferat dintre cele două consorții candidate<sup>18</sup>. Ofertanții au propus atunci să fuzioneze într-un singur consorțiu, act care a fost aprobat de GJU în iunie 2005, și au depus o ofertă comună.
- 23.** Între iulie și decembrie 2005, atât negocierile pentru concesionare, cât și activitățile de dezvoltare tehnologică au fost suspendate în urma intervenției câtorva dintre statele membre. Divergențele dintre statele membre erau legate în special de componența consorțiului fuzionat care urma să oferteze pentru contractul de concesiune și de amplasarea centrelor de activitate, a infrastructurii terestre și a sediului sistemului. În urma medierii<sup>19</sup>, s-a ajuns la un acord în decembrie 2005. Negocierile cu consorțiul fuzionat au fost în realitate demarate abia în ianuarie 2006.
- 24.** Pe 28 decembrie 2005, a fost lansat cu succes primul satelit experimental, numit GIOVE-A, asigurând astfel accesul la frecvențele Galileo atribuite de Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor.
- 25.** În iunie 2006<sup>20</sup>, Comisia a publicat un calendar actualizat pentru programul Galileo<sup>21</sup>. Conform acestui calendar, etapa de dezvoltare și validare urma să se întindă până la începutul anului 2009, iar etapa de implementare urma să aibă loc între 2009 și 2010 (ceea ce reprezenta un decalaj de trei ani față de calendarul inițial). În aceeași comunicare s-a anunțat că bugetul pentru etapa de dezvoltare și validare a fost majorat, ajungând la 1,5 miliarde de euro (cu 400 de milioane de euro mai mult față de bugetul inițial). Cu privire la negocierile legate de concesionare, Comisia a declarat: „A devenit clar că soluția concesionării este cel mai bine adecvată caracteristicilor speciale ale programului. [...] Până la sfârşitul anului 2006, se vor finaliza estimările de costuri și de venituri, precum și contribuția de la sectorul public. În plus, se va confirma planul financiar și se vor redacta termenii principali ai contractului.”
- 26.** În noiembrie 2006, negociatorii de la GJU și de la consorțiul fuzionat au căzut de acord asupra elementelor principale ale contractului de PPP pentru Galileo [documentul „*Heads of Terms (HoT) v.1*”]; este vorba de prima versiune a unei declarații fără obligații contractuale. Dintre toate realizările GJU, acest document a fost cel care s-a apropiat cel mai mult de un contract de concesiune.

<sup>18</sup> Consorțiile Eurely și iNavsat. Un al treilea consorțiu preselecat condus de Eutelsat s-a retras din faza de selecție în vara anului 2004.

<sup>19</sup> În octombrie 2005, vicepreședintele Comisiei Europene l-a desemnat ca mediator pe un fost comisar european – Comunicatul de presă IP/05/1345.

<sup>20</sup> COM(2006) 272 din 7 iunie 2006 – *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Taking stock of the Galileo programme* (Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Bilanțul programului Galileo).

<sup>21</sup> Prima dată când Comisia a publicat acest nou calendar a fost în „notele către redactori” din Comunicatul de presă IP/05/1345 din 25 octombrie 2005.

## ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE POST-GJU (DUPĂ 2006)

**27.** La sfârșitul anului 2006, GJU a considerat că „și-a îndeplinit cu succes misiunile principale”<sup>22</sup>. GJU a intrat în lichidare la sfârșitul lunii decembrie 2006<sup>23</sup> și activitățile sale au fost transferate Autorității Europene de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit (GSA), care a fost înființată în iulie 2004 pentru a gestiona aspectele de interes public ale programelor pentru un GNSS european și pentru a-și asuma rolul de autoritate de reglementare pentru aceste programe pe durata etapelor de implementare și de exploatare ale Galileo<sup>24</sup>. Acest transfer de activități a avut drept rezultat modificarea rolului GSA, atribuindu-i sarcini care nu fuseseră prevăzute la înființarea acesteia.

**28.** Negocierile în vederea concesiunii cu consorțiul fuzionat au fost suspendate la începutul anului 2007. Într-o comunicare din luna mai 2007<sup>25</sup>, Comisia Europeană a admis că programele EGNOS și Galileo acumulasă întârzieri semnificative (de cinci ani față de calendarul inițial) și depășiri ale costurilor. În 2007, Consiliul Uniunii Europene<sup>26</sup> a decis o reorientare a programului: implementarea sistemului va avea loc acum până în 2013 și finanțarea lui se va face în totalitate de la bugetul comunitar (a se vedea **tabelul 2**), rolul de agent de achiziții delegat urmând să îi revină Agenției Spațiale Europene (ESA). Pe această bază, Parlamentul European și Consiliul au adoptat un regulament privind punerea în aplicare în continuare a programelor GNSS<sup>27</sup>. La 1 iulie 2008, Comisia a publicat o invitație pentru exprimarea interesului în vederea achiziționării de infrastructură pentru sistemul Galileo, cuprinzând șase rubrici [asistență pentru ingineria de sistem, segmentul de infrastructură de misiune la sol, segmentul de infrastructură de control la sol, segmentul spațial (sateliți), servicii de lansare și exploatare]. După preselecția candidaților considerați corespunzători, propunerile preliminare au fost primite la sfârșitul anului 2008. Se preconizează că procesul de dialog competitiv se va încheia în cursul anului 2009.

<sup>22</sup> Comunicatul de presă al GJU din 30 noiembrie 2006 – *Next step in the Galileo Program; Handover of the management from the Galileo Joint Undertaking to the European GNSS Supervisory Authority* (Pasul următor în programul Galileo; Predarea conducerii de la Întreprinderea comună Galileo la Autoritatea de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit European).

<sup>23</sup> Regulamentul (CE) nr. 1942/2006 al Consiliului din 12 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1321/2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit (JO L 367, 22.12.2006, p. 18); Regulamentul (CE) nr. 1943/2006 al Consiliului din 12 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 876/2002 de constituire a întreprinderii comune Galileo (JO L 367, 22.12.2006, p. 21).

<sup>24</sup> Regulamentul (CE) nr. 1321/2004 al Consiliului din 12 iulie 2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit (JO L 246, 20.7.2004, p. 1).

<sup>25</sup> Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu – Galileo la răscruce: implementarea programelor europene GNSS, SEC(2007) 624, 16 mai 2007.

<sup>26</sup> Rezoluțiile și concluziile Consiliului din 6-8 iunie, 1-2 octombrie și 29-30 noiembrie 2007.

<sup>27</sup> Regulamentul (CE) nr. 683/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind punerea în aplicare în continuare a programelor europene de radionavigație prin satelit (EGNOS și Galileo) (JO L 196, 24.7.2008, p. 1).

- 29.** În comunicarea din mai 2007, Comisia a prezentat o analiză foarte detaliată a eșecului negocierilor pentru concesionare. Acest document avea drept scop să deschidă calea pentru reorientarea programului. În acest sens, comunicarea prezintă o perspectivă asupra motivelor acestui eșec, care rămâne însă neexhaustivă. Se menționează faptul că este posibil ca Comisia „să fi plecat de la o apreciere optimistă” a aspectelor privind calendarul, bugetul și transferul riscului de piață și al riscului de proiectare. De asemenea, comunicarea abordează și alte probleme, cum ar fi administrarea publică, administrarea de către sectorul privat și faptul că interesele naționale ale statelor membre au avut întâietate față de obiectivele strategice pe termen lung ale programului. Nu au fost abordate, însă, probleme precum elaborarea parteneriatului public-privat (inclusiv aspecte precum calendarul stabilit și cunoștințele de specialitate necesare) și raportarea, probleme care sunt tratate în cuprinsul prezentului raport.

TABELUL 2

**ESTIMĂRILE COSTURILOR PENTRU GALILEO**

	<b>Estimarea inițială a costurilor în milioane de euro [COM(2000) 750]</b>	<b>Estimarea actualizată a costurilor în milioane de euro [COM(2007) 261 și documentele ESA]</b>
<b>Etapa de definire</b>	80	80
<b>Etapa de dezvoltare și validare</b>	1 100	2 100
<b>Implementare</b>	2 150	3 400
<b>Total</b>	<b>3 330</b> <i>(dintre care 1 800 de milioane urmasu să fie suportate de către sectorul public)*</i>	<b>5 580</b> <i>(suportate în totalitate de către sectorul public)**</i>

\* Costurile anuale de exploatare, inclusiv pentru înlocuirea constelației, au fost estimate la 220 de milioane de euro.

\*\* Plățile de punere la dispoziție (partea fixă) pentru cheltuielile de funcționare, întreținere și dobânzile debitoare pentru înlocuire până în 2030 sunt estimate la 5 300 de milioane de euro.

# SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

- 30.** Curtea a efectuat un audit privind gestionarea etapei de dezvoltare și validare a programului Galileo, prin care a urmărit să stabilească:
- (a) care sunt factorii care se află la originea eșecului procesului de concesionare;
  - (b) care sunt factorii care se află la originea acestor întârzieri și a depășirilor de costuri care au afectat dezvoltarea tehnologică;
  - (c) în ce măsură fondurile cheltuite pentru activitățile de cercetare și dezvoltare au adus beneficii programului Galileo;
  - (d) în ce măsură a reușit GJU să integreze sistemul EGNOS în Galileo;
  - (e) dacă programul a fost administrat în mod adecvat.
- 31.** Auditul a acoperit perioada în care GJU a asigurat gestionarea etapei de dezvoltare și validare (septembrie 2003-decembrie 2006), concentrându-se în special pe mandatul încredințat acesteia, pe procesul de înființare și pe modul în care și-a gestionat misiunile care i-au fost atribuite. Activitățile de audit s-au desfășurat între 2007 și 2008. Curtea a urmărit evoluția programului, inclusiv reorientarea acestuia, până la sfârșitul anului 2008.
- 32.** Curtea a colectat probe de audit prin examinarea dosarelor și prin interviuri la sediile GJU, ale Comisiei și ale ESA, precum și prin interviuri cu alte părți interesate din cadrul Galileo, cum ar fi reprezentanții statelor membre, GSA (Autoritatea de Supraveghere a Sistemului Global de Navigație prin Satelit), beneficiarii proiectelor de cercetare, reprezentanții industriei spațiale europene, companiile candidate la concesionare și consultanții angajați de GJU.
- 33.** Pentru a putea evalua calitatea gestionării asigurate de GJU a activităților de cercetare și dezvoltare, Curtea a desfășurat o anchetă în rândul a 482 de beneficiari care au participat la unul sau mai multe proiecte de cercetare finanțate în cadrul priorității tematice „Aeronautică și spațiu” din cadrul PC6.

# OBSERVAȚII

- 34.** Constatările de audit prezentate în continuare se referă la diferitele misiuni care i-au revenit GJU în cursul etapei de dezvoltare și validare (punctele 35-65), precum și la aspectele legate de administrarea de către sectorul public (punctele 66-74). În fiecare secțiune, obiectivele GJU sunt descrise în detaliu și utilizate ca criterii de referință pentru evaluarea rezultatelor obținute. Mai departe, Curtea analizează motivele pentru care GJU nu și-a îndeplinit cea mai mare parte a obiectivelor. Acolo unde s-a considerat a fi oportun, experiența cu programe, proiecte sau organizații existente a servit drept criteriu de referință. În alte cazuri, s-au utilizat principiile general acceptate de gestionare a proiectelor. De asemenea, Curtea a apelat, în special pentru punctele 35-42, la o serie de criterii de audit derivate din bunele practici de încheiere a parteneriatelor public-privat<sup>28</sup> (a se vedea **anexa IV** pentru o prezentare mai detaliată a acestei analize).

<sup>28</sup> Intosai *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised)* [Liniile directoare ale Intosai privind bunele practici pentru auditul finanțării de tip public/privat și al concesiunilor (revizuite)] – noiembrie 2007.

## EȘECUL NEGOCIERILOR PENTRU CONCESIONARE

### OBIECTIVUL

- 35.** Cea mai importantă misiune a GJU a fost negocierea unui PPP în temeiul căruia sectorul privat ar fi investit, în parteneriat cu Comisia Europeană, în crearea și exploatarea infrastructurii Galileo. Inițial se prevăzuse că se va desemna un concesionar (societățile private în cauză) până la sfârșitul anului 2004, că GJU va încheia negocierile în 2005 și că GSA va atribui un contract de concesionare până la sfârșitul anului 2005.

### REZULTATELE

- 36.** Așa cum se prevăzuse, GJU a lansat procedura de concesionare în mai multe etape (preselecție, selecție, negociere). În aprilie 2004 a publicat o primă serie de caiete de sarcini, după care a organizat o procedură de dialog competitiv și le-a furnizat ofertanților un proiect de contract de concesiune și criteriile de evaluare.
- 37.** GJU nu a reușit să selecteze un ofertant preferat nici în luna octombrie 2004, nici după prelungirea etapei de selecție, în februarie 2005. Negocierile nu au fost demarate decât în ianuarie 2006, după ce ofertanții au fuzionat într-un consorțiu.

- 38.** Termenul de atribuire a contractului de concesiune a fost prelungit în două rânduri, din decembrie 2005 până în decembrie 2006 și, ulterior, până în decembrie 2007. La începutul anului 2007, Comisia și GSA au decis să suspende negocierile.

<sup>29</sup> Practicile PPP/PFI în Regatul Unit.

### CAUZELE EȘECULUI

- 39.** Elaborarea și concepția parteneriatului public-privat au fost inadecvate. Din acest motiv, GJU a fost constrânsă să negocieze un PPP nerealist.

### LUCRĂRILE DE PREGĂTIRE

- 40.** Statele membre și țările terțe au o experiență considerabilă în ceea ce privește proiectele de parteneriat public-privat. Experiența arată că bunele practici includ următoarele elemente:
- (a) o pregătire adecvată: sectorul public ar trebui să definească cu precizie cerințele legate de proiect, să estimeze capacitățile sectorului privat, să evalueze beneficiile potențiale, să examineze soluții alternative care ar putea răspunde nevoilor, să investigheze modalitatea adecvată de repartizare a riscurilor, să analizeze accesibilitatea financiară și raportul costuri/beneficii și să elaboreze un dosar preliminar. Înainte de a opta pentru un tip sau altul de parteneriat public-privat, ar trebui să se realizeze o evaluare adecvată a riscurilor;
  - (b) timp suficient: experiența altor organizații<sup>29</sup> sugerează că este nevoie de mai mult de un an pentru a contura o abordare solidă pentru un PPP și pentru a defini pozițiile sectorului public, chiar și în cazul unor proiecte PPP mai puțin complexe decât Galileo;
  - (c) resurse adecvate pentru gestionare: pentru gestionarea unui PPP este nevoie de o echipă specializată, cu competențe corespunzătoare și reunită în timp util;
  - (d) menținerea unei concurențe efective;
  - (e) revizuirea periodică a unui proiect PPP în derulare pentru a se asigura că oferă în continuare un raport costuri/beneficii bun.



**41.** O parte dintre aceste bune practici nu au fost respectate de Comisie în etapa de pregătire a parteneriatului public-privat pentru Galileo<sup>30</sup>:

- (a) pregătire adecvată: Cu toate că a dispus efectuarea mai multor studii, Comisia nu a analizat opțiunea unei proceduri de achiziții publice tradiționale și nu s-a elaborat niciun calcul comparativ al costului de referință pentru sectorul public (*public sector comparator*)<sup>31</sup>. De asemenea, Comisia nu a examinat din timp modalitatea în care s-ar putea repartiza în mod realist riscul între sectorul public și cel privat; nu a estimat în care etapă a proiectului sau în legătură cu care dintre activitățile Galileo un PPP ar avea cele mai mari șanse de reușită; nu a evaluat beneficiile relative pe care le-ar putea avea diverse modele de PPP<sup>32</sup>. Motivul pentru care Comisia a propus un PPP pentru etapele de implementare și de exploatare ale programului Galileo, și pentru care Consiliul l-a adoptat, a fost obținerea unui consens politic. După ce a analizat opțiunile investițiilor de la sectorul public și de la cel privat cu ajutorul unui număr de studii, Comisia a optat pentru un PPP sub forma unei „concesiuni” (a se vedea punctul 12). Documentația Comisiei definea caracteristicile unei concesiuni, însă cu argumente fondate mai curând pe afirmații de ordin general decât pe un raționament specific programului Galileo, iar calendarul propus pentru procedura de atribuire era prea ambițios. Cu toate că au fost identificate încă din etapa de pregătire o serie de riscuri și de obstacole care trebuiau să fie depășite<sup>33</sup>, Comisia nu a evaluat cu precizie modalitatea în care acestea ar putea afecta fezabilitatea operațiunii sau modalitatea în care sectorul public le-ar putea face față în mod eficace;
- (b) timp suficient: Dat fiind calendarul ambițios, conform căruia Comisia avea obligația de a prezenta un raport Consiliului Transporturi în decembrie 2004, aceasta nu a acordat Întreprinderii comune Galileo (GJU) timp suficient<sup>34</sup> pentru a defini o abordare în ceea ce privește concesionarea. În cursul procedurii dialogului competitiv, o serie de ofertanți și-au exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la faptul că nu aveau la dispoziție timp suficient pentru a elabora un plan de dezvoltare credibil. În consecință, caietul de sarcini furnizat inițial de GJU nu a stabilit obiective specifice. În special, nu se făcea nicio referire la majoritatea dificultăților inerente modelului concesiunii. Drept rezultat, ofertele sectorului nu conțineau prețuri sau angajamente ferme și prevedeau atât de multe condiții și restricții încât nu constituiau o bază suficientă pentru comparații și evaluare. Din același motiv, GJU nu dispunea de criterii de evaluare solide pentru o evaluare comparativă a ofertelor primite. Prima dată când s-a făcut cunoscută poziția sectorului public cu privire la un număr de probleme importante pentru Galileo a fost cu ocazia protocolului de acord cunoscut sub denumirea „*Heads of Terms*”, convenit de comun acord cu ofertanții la sfârșitul anului 2006;

<sup>30</sup> Criteriile utilizate pentru auditul gestionării de către sectorul public a procesului de concesionare a programului Galileo sunt prezentate în detaliu în *anexa IV*, însoțite de o sinteză a evaluării pentru fiecare criteriu în parte.

<sup>31</sup> Un *public sector comparator* reprezintă o estimare a costului proiectului în cazul în care s-ar utiliza metodele tradiționale de atribuire a contractelor de achiziții publice. Se recurge la acest instrument pentru a stabili dacă finanțarea din surse private oferă un raport costuri/beneficii mai bun decât metodele tradiționale de achiziții publice.

<sup>32</sup> Nu au fost analizate decât modelul asociațiunii în participațiune (*joint venture*) și modelul concesiunii.

<sup>33</sup> Au fost evidențiate o serie de constrângeri în legătură cu alegerea modelului de PPP, cum ar fi incertitudinea veniturilor care se vor realiza (riscul de piață), riscurile tehnologice, interdependențele între etapa de dezvoltare și cea de implementare (riscul de proiectare) și concentrarea industrială în sectorul construcției pentru industria spațială.

<sup>34</sup> GJU a publicat o primă serie de caiete de sarcini la mai puțin de opt luni după ce a devenit operațională.

- (c) resurse adecvate pentru gestionare: GJU era o organizație nouă, cu o structură de organizare nouă, cu o echipă nou-constituită și fără experiență anterioară în ceea ce privește negocierile pentru concesionare. Nu s-a făcut apel la consultanți externi decât în septembrie 2004 (cu alte cuvinte, după publicarea caietului de sarcini și faza inițială a dialogului competitiv);
- (d) menținerea concurenței: Din toamna anului 2004, au existat două consorții industriale care erau în concurență. În mai 2005, acestea au propus să își unească forțele pentru a depune o singură ofertă. GJU s-a declarat de acord cu fuziunea sub rezerva anumitor condiții<sup>35</sup>, sperând să obțină un raport costuri/beneficii mai bun. În absența unui calcul comparativ al costului de referință pentru sectorul public, s-a pierdut elementul concurențial al procedurii;
- (e) revizuirea periodică: Un proiect PPP în derulare ar trebui să fie revizuit periodic de către sectorul public pentru a se asigura că oferă în continuare un raport costuri/beneficii bun. Cu toate că rapoartele de evaluare a procesului de concesionare întocmite de GJU au identificat o serie de riscuri și de probleme<sup>36</sup>, raportarea privind evoluția programului s-a dovedit a fi nejustificat de optimistă. În declarațiile oficiale periodice, GJU nu a pus niciodată sub semnul întrebării fezabilitatea concesionării, ci doar a prelungit în fiecare an termenul de atribuire a contractului cu încă douăsprezece luni. Drept consecință, acele state membre care s-au bazat pe GJU nu au dispus de informații suficiente în temeiul cărora să solicite acțiuni corective [a se vedea, de asemenea, punctul 74 litera (f)].

<sup>35</sup> Respectarea legislației UE privind achizițiile publice și concurența, termene stricte, îmbunătățirea considerabilă a ofertelor față de ofertele anterioare individuale și angajamentul consorțiului fuzionat față de o structură juridică comună și adecvată.

<sup>36</sup> Rapoartele de evaluare din octombrie 2004, februarie 2005 și iunie 2005.

<sup>37</sup> Proiectele PPP de infrastructură tradiționale se referă, de exemplu, la tuneluri și șosele. Parteneriatul public-privat care se apropie cel mai mult de Galileo, și anume Paradigm/Skynet (sistemul de telecomunicații pentru Ministerul Apărării din Regatul Unit), este însă diferit de Galileo din mai multe puncte de vedere: prezintă un risc tehnologic mai mic, Ministerul Apărării din Regatul Unit reprezintă o sursă sigură de venituri de bază, sunt disponibile rezultatele operațiunilor, iar proiectul este condus de un singur promotor, care are experiență în parteneriatele public-privat (Ministerul Apărării din Regatul Unit).

#### MODELUL DE PPP PENTRU CARE S-A OPTAT

**42.** Alegerea unui PPP sub forma unei concesiuni a fost propusă de Comisie și hotărâtă de Consiliu pentru a obține un consens politic între statele membre. Acest contract de concesiune, care prevedea o repartizare a costurilor ce urma să fie negociată de GJU și conform căreia maxim o treime din costuri urma să fie acoperită de la bugetul comunitar și cel puțin două treimi urmau să fie acoperite de sectorul privat, se deosebea substanțial, din mai multe puncte de vedere, de orice alt PPP existent până la momentul respectiv<sup>37</sup>:

- (a) Galileo prezintă un nivel ridicat de risc tehnologic. Cuprinde o constelație de 30 de sateliți plasați într-o orbită terestră medie, dotați cu componente noi (cum ar fi un nou tip de ceasuri atomice) care încă nu au fost testate în spațiu;
- (b) este dificil de preconizat cum se va realiza generarea de venituri, întrucât semnalele deschise GPS sunt disponibile gratuit. Încă nu s-a definit modelul de exploatare;

- (c) concesiunea programului Galileo urma să înceapă după și nu înainte de proiectarea sistemului și de dezvoltarea parțială a infrastructurii de către sectorul public. Deși se apropie de un contract de concesiune de tipul proiectare-construcție-finanțare-exploatare, parteneriatul public-privat pentru Galileo este substanțial diferit, întrucât prevede că un concesionar trebuie să se angajeze să construiască, să finanțeze și să exploateze un sistem nou care i-a fost predat de către sectorul public și care a fost proiectat tot de acesta (**caseta 2**).

## CASETA 2

### PRINCIPALELE RISCURI PE CARE LE PREZINTĂ CONCESIUNEA

Principalii trei factori care au obstrucționat negocierile pentru concesiune au fost transferul riscului de piață, al riscului de proiectare și al regimului de răspundere civilă de la sectorul public la sectorul privat.

Pentru a garanta transferul **riscului de piață**, era necesar să se aibă certitudinea că se pot obține venituri de pe piață în conformitate cu un scenariu de bază convenit de comun acord pentru dezvoltarea pieței. Cu toate acestea, faptul că piața este incertă, perspectiva îndepărtată a veniturilor și rolul major preconizat a-i reveni sectorului public în dezvoltarea pieței fac dificil transferul acestui risc către sectorul privat.

Pentru a garanta transferul **riscului de proiectare**, era necesar să se obțină certitudinea că proiectarea (realizată de ESA în etapa de dezvoltare și validare) nu prezintă probleme inerente care ar putea avea ca rezultat un sistem defectuos sau insuficient de performant (de care responsabil ar fi concesionarul în timpul exploatarei). Acest risc a fost dificil de transferat, nu numai din cauza complexității tehnice a proiectării sistemului Galileo și a realizărilor așteptate din partea concesionarului pe durata etapei de exploatare, ci și din cauza repartizării sarcinilor între ESA (proiectare și dezvoltare), pe de o parte, și concesionar (implementare, exploatare și întreținere), pe de altă parte.

**Regimul de răspundere civilă** se referă la răspunderea extracontractuală față de victimele potențiale ale erorilor sistemului Galileo, pentru care nu există niciun model juridic sau de asigurare specific.

## ACTIVITĂȚILE DE DEZVOLTARE TEHNOLOGICĂ AU SUFERIT ÎNTÂRZIERI ȘI AU DEPĂȘIT BUGETUL

### OBIECTIVUL

- 43.** Cea de a doua dintre cele patru misiuni principale ale GJU era de a supraveghea activitățile de dezvoltare tehnologică ale ESA astfel încât să se asigure construirea și punerea în funcțiune a unui număr suficient de sateliți și de instalații ale segmentului terestru, demonstrând capacitatea și fiabilitatea sistemului, toate acestea în limita bugetului și în termenele planificate (a se vedea punctul 13).

<sup>38</sup> Regulamentul (CE) nr. 683/2008.

<sup>39</sup> Estimările au fost actualizate anterior, în februarie 2005 și în mai 2007.

### REZULTATELE

- 44.** Până în decembrie 2006, doar un singur satelit experimental (GIOVE-A) devenise operațional și reușise să obțină acces la frecvențele atribuite pentru Galileo de către Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor. Cel de al doilea satelit experimental (GIOVE-B) a fost lansat în aprilie 2008, cu 30 de luni mai târziu decât se prevăzuse inițial. Calendarul actual<sup>38</sup> prevede că etapa de dezvoltare și validare se va termina în 2010 – cu o întârziere de cinci ani. Conform estimărilor de costuri realizate de ESA în iulie 2008<sup>39</sup>, etapa de dezvoltare și validare va costa cu 1 miliard de euro mai mult decât bugetul inițial de 1,1 miliarde de euro (a se vedea **tabelul 3**).

TABELUL 3

### COMPARAȚIE ÎNTRE BUGETELE ESTIMATIVE DIN 2001 ȘI DIN 2008 PENTRU ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE (ÎN MILIOANE DE EURO – LA PREȚURILE DIN 2001)

Activitate	Bugetul estimativ inițial	Bugetul estimativ din iulie 2008
Standul de încercare a sistemului Galileo ( <i>Galileo System Test Bed – GSTB-V2</i> )	85	173
Lansatoare	90	224
Validare pe orbită (IOV)	747	1 253
Costul pentru ESA	110	303
Altele	68	151
<b>Total</b>	<b>1 100</b>	<b>2 104</b>

Sursa: ESA.

## CAUZELE ÎNTÂRZIERILOR ȘI ALE DEPĂȘIRILOR DE COSTURI

- 45.** Misiunea GJU de supraveghere a activităților de dezvoltare tehnologică a fost limitată considerabil de probleme legate de administrare, de un buget incomplet, de întârzieri și de caracterul industrial al organizării etapei de dezvoltare și validare.
- 46.** Întreprinderii comune Galileo i s-a încredințat sarcina de a supraveghea dezvoltarea tehnologică, însă această sarcină nu a fost definită în detaliu. În practică, ESA a lucrat fără să fie supravegheată de GJU, în conformitate însă cu propriile norme și proceduri. Rolul de supraveghere pe care îl are GJU față de ESA era în contradicție cu structura sa de administrare. Această problemă este tratată mai detaliat ca un aspect legat de administrare la punctele 66-74.
- 47.** *Bugetul Galileo* pentru dezvoltare și validare, astfel cum a fost prezentat Consiliului<sup>40</sup>, era *incomplet*. Nu conținea niciun provizion și nicio rezervă explicită pentru situații neprevăzute<sup>41</sup>. La 1,1 miliarde de euro, acesta era inferior estimărilor de costuri rezultate în urma etapei de definire. În plus, nu s-a operat nicio ajustare pentru contribuția financiară de 50 de milioane a Comisiei vărsată către GJU, iar cerințele în materie de securitate (120 de milioane de euro) nu au fost luate în calcul<sup>42</sup>. Nevoile globale la nivel de resurse și costurile unui proiect ar trebui stabilite în etapa de planificare, inclusiv, dacă este cazul, provizioanele și rezervele pentru situații neprevăzute. Experiența altor organizații sugerează că programele spațiale au nevoie în general de provizioane pentru situații neprevăzute cuprinse între 10 % și 40 %, în funcție de complexitatea programului, de gradul de inovare și de numărul de necunoscute.
- 48.** Etapa de dezvoltare și validare a fost demarată abia în mai 2003, cu *29 de luni mai târziu decât se prevăzuse* (a se vedea punctul 15). Potrivit calculelor ESA, confirmate de GJU, această întârziere a cauzat costuri suplimentare care se ridică la 142 de milioane de euro<sup>43</sup>.
- <sup>40</sup> COM(2000) 750 din 22 noiembrie 2000.
- <sup>41</sup> În ceea ce privește participarea ESA la etapa de dezvoltare și validare (care reprezintă jumătate din bugetul total), se aplică *de facto* un provizion pentru situații neprevăzute de 20 %: în cazul în care depășirile de costuri cumulate sunt mai mici de 20 % din pachetul financiar al programului, niciun stat membru participant nu poate să se retragă din program.
- <sup>42</sup> Cerințele în materie de securitate au fost luate în considerare într-o fază tardivă din derularea programului: în 2004, Consiliul pentru securitate al Galileo a anunțat cerințe suplimentare, cărora le corespundeau costuri suplimentare estimate la 120 de milioane de euro. Cele 1 000 de cereri de modificare care au rezultat au avut consecințe grave asupra bazei tehnice și, prin urmare, și asupra activităților de dezvoltare în curs de derulare.
- <sup>43</sup> Această sumă se compune din: (a) 41 de milioane de euro pentru dezvoltarea unui al doilea satelit, cu scopul de a reduce riscul pe care îl antrenează asigurarea atribuirii de frecvențe înainte de iunie 2006, riscul fiind prea ridicat cu doar un singur satelit; (b) 15 milioane de euro pentru activități de dezvoltare pentru o sarcină utilă suplimentară; (c) 40 de milioane de euro reprezentând costuri suplimentare suportate de ESA pentru modificări importante ale calendarului; (d) 46 de milioane de euro reprezentând costuri suplimentare cu mâna de lucru, suportate de industrie, cauza acestora fiind evoluția condițiilor economice.

**49.** *Caracterul industrial al organizării etapei de dezvoltare și validare, caracterizată printr-o structură specială ce se bazează pe un contractant primar creat tocmai în acest scop, a antrenat întârzieri și depășiri de costuri.* Pentru a obține rezultate la timp și în limita bugetului, se presupune că este necesar un mediu competitiv. În 2000, s-a creat o asociațiune în participațiune (*joint venture*)<sup>44</sup>, reunind câteva dintre cele mai mari societăți europene din industria spațială, cu scopul de a juca rolul de contractant primar industrial pentru dezvoltarea și furnizarea infrastructurii Galileo. În acest mediu de oligopol care caracterizează industria spațială europeană, crearea unei asociațiuni în participațiune a limitat și mai mult concurența. ESA nu a avut de ales și a atribuit o serie de contracte acestei asociațiuni în participațiune între iulie 2001 și decembrie 2004. Mai multe contracte au fost afectate de întârzieri și de depășiri de costuri considerabile. Potrivit rapoartelor ESA, aceste probleme se pot explica printr-o gestionare care pune probleme, prin lipsa de claritate a liniilor ierarhice de raportare și de luare a deciziilor și prin faptul că selecția subcontractanților a fost motivată de „constrângerile de distribuție pe care și le-a impus industria însăși mai degrabă decât de aspecte precum costul sau respectarea termenelor”. Ca urmare a problemelor grave întâmpinate în executarea contractului principal din etapa de dezvoltare și validare, ESA a hotărât în decembrie 2007 să modifice substanțial *organizarea industrială* și cadrul contractual al validării pe orbită. Sarcinile și responsabilitățile contractantului primar au fost preluate de ESA. Această reorganizare presupune suportarea unor costuri suplimentare<sup>45</sup> în etapa de dezvoltare și validare. Potrivit estimărilor ESA, aceste costuri suplimentare vor include 350 de milioane de euro pentru noul cadru industrial revizuit și 194 de milioane de euro pentru costurile ESA<sup>46</sup>.

**50.** *Suspendarea negocierilor pentru concesiune în a doua jumătate a anului 2005 (a se vedea punctul 23) a afectat, de asemenea, dezvoltarea tehnologică: programul a fost întârziat cu patru luni și jumătate, această întârziere și punerea în aplicare a acordului din 5 decembrie 2005<sup>47</sup> antrenând costuri suplimentare de 103 milioane de euro.*

## UTILITATEA LIMITATĂ A ACTIVITĂȚILOR DE CDT

### OBIECTIVUL

**51.** Cea de a treia misiune a GJU<sup>48</sup> era lansarea și gestionarea activităților de cercetare necesare pentru a sprijini îndeplinirea sarcinilor și a obiectivelor esențiale aferente etapei de dezvoltare și validare a programului Galileo (și anume, dezvoltarea tehnologică și dezvoltarea anticipată a segmentelor utilizatori – a se vedea, de asemenea, punctele 13 și 14).

<sup>44</sup> Amplasarea sediului și funcțiile acestuia, structura de conducere a societății și atribuirea pachetelor de lucrări diferiților subcontractanți au făcut obiectul unui acord între diferitele guverne.

<sup>45</sup> Inclusiv rezilierea contractului privind validarea pe orbită.

<sup>46</sup> Prolungirea perioadei de aplicare pentru validarea pe orbită până în 2010 și stabilirea responsabilităților în materie de atribuire a contractelor de achiziții pentru atingerea unei capacități operaționale maxime.

<sup>47</sup> Partenerii din consorțiul fuzionat au convenit să creeze două centre de control Galileo (*Galileo Control Centres – GCC*) identice, formate dintr-un segment de misiune la sol (*Ground Mission Segment – GMS*) și un segment de control la sol (*Ground Control Segment – GCS*), însă au decis să opteze pentru o implementare încrucișată a GCC pe baza segmentului de misiune la sol situat în Germania și a segmentului de control la sol situat în Italia, în loc să opteze pentru un centru de control operațional și unul de rezervă. De asemenea, s-a convenit crearea unui al treilea GMS cu rolul de a doua rezervă (*cold back-up*) și a unui al treilea GCS.

<sup>48</sup> Comisia a încredințat acest mandat Întreprinderii comune Galileo în programul de lucru din 9 decembrie 2002 pe care l-a elaborat pentru PC6 (prioritatea tematică 1.4: „Aeronautică și spațiu”). Consfințind acest mandat, s-au încheiat cu GJU trei contracte pentru acțiuni de sprijin specifice anuale (PC6).

## REZULTATELE

**52.** Între septembrie 2003 și decembrie 2006, GJU a selecționat, a negociat și a monitorizat în total un număr de 70 de proiecte de cercetare în valoare de 110 milioane de euro, finanțate prin PC6 în urma mai multor cereri de propuneri. Activitățile s-au axat pe dezvoltarea segmentului utilizatori, care a implicat promovarea serviciilor și a aplicațiilor inovatoare în tehnologia corespunzătoare (receptoare, componente locale), precum și pe dezvoltarea pieței în diferite comunități de utilizatori. Activitățile de CDT au inclus, de asemenea, și anumite aspecte de dezvoltare tehnologică a sistemului Galileo și activitățile demonstrative legate de EGNOS.

**53.** În urma auditului, s-a constatat<sup>49</sup> că GJU era percepută în general ca o structură eficace pentru implementarea componentei Galileo din cadrul programului de lucru pentru PC6<sup>50</sup>. Proiectele de cercetare au trezit interesul și atenția comunităților de utilizatori și au reușit să apropie diferite organizații și diferiți factori interesați. Cu toate acestea, utilizarea la nivel de beneficiar final a activităților de CDT pentru programul Galileo este limitată. GJU nu a exploatat în suficientă măsură rezultatele proiectului pentru a formula o serie coerentă de cerințe validate de utilizatori care să poată fi utilizate de ESA ca bază pentru specificațiile sistemului Galileo. Un număr mare de proiecte constau într-o analiză detaliată a demersurilor care au trebuit să fie efectuate în materie de reglementare, atât la nivel european, cât și la nivel de state membre, pentru a promova aplicațiile GNSS în numeroase sectoare economice și sociale. Nu s-a întreprins nicio acțiune în urma rezultatelor obținute cu ocazia acestor proiecte.

## CAUZELE UTILITĂȚII LIMITATE

**54.** Din cauza lipsei de continuitate, a faptului că PC6 nu era adecvat pentru finanțarea acțiunilor de dezvoltare a pieței, a absenței unei abordări globale pentru dezvoltarea pieței și a întârzierilor întâmpinate, rezultatele cercetării și dezvoltării tehnologice desfășurate în cadrul programului Galileo au avut o utilitate limitată.

**55.** Intenția Comisiei, atunci când a propus lichidarea GJU, era de a asigura *continuitatea* programelor printr-un transfer fără probleme al activităților către GSA<sup>51</sup>. Cu toate acestea, transferul sarcinii de monitorizare a peste 50 de proiecte de la GJU la GSA a cauzat întârzieri și a creat probleme în ceea ce privește asistența furnizată pentru proiecte, continuarea acestora și difuzarea rezultatelor lor<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> În special în urma anchetei și a interviurilor cu participanții la PC6.

<sup>50</sup> Rezultatele anchetei indică o imagine în general pozitivă pentru gestionarea exercitată de GJU, în special în următoarele domenii: elaborarea caietelor de sarcini (listele de activități), gestionarea contractelor, monitorizarea proiectelor și analizele tehnice independente. Domeniile în care s-a considerat că sunt necesare îmbunătățiri includ politica drepturilor de proprietate intelectuală și difuzarea și utilizarea rezultatelor.

<sup>51</sup> COM(2006) 261 – Propunerea de Regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1321/2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit, 2 iunie 2006.

<sup>52</sup> 75 % dintre cei 482 de participanți la anchetă au raportat un impact negativ asupra proiectului (proiectelor) lor respective.

**56.** Instrumentul pentru acordarea subvențiilor din cadrul programului-cadru nu este adecvat pentru finanțarea activităților de dezvoltare a pieței. Subvențiile din cadrul PC6 (acordate în urma unei cereri de propuneri) urmează în esență o abordare de jos în sus, fără să exploateze rezultatele la nivel centralizat. În mod ideal, activitățile derulate în cadrul PC6 ar fi trebuit să fie susținute prin consolidarea rezultatelor acestora, la nivelul GJU/GSA, într-o *abordare globală de sus în jos pentru dezvoltarea pieței* (a se vedea, de asemenea, EGNOS – punctul 65). Fără o astfel de abordare proactivă, este dificil să se asigure continuitatea utilității proiectelor pentru programul Galileo după finalizarea lor.

<sup>53</sup> Denumit, de asemenea, acordul-cadru EGNOS.

<sup>54</sup> Acest obiectiv a fost propus ca urmare a problemelor de finanțare cu care s-a confruntat EGNOS în ianuarie 2006.

**57.** Rezultatele anchetei au confirmat că *întârzierile cumulate înregistrate de programe* (în ceea ce privește dezvoltarea tehnologică, operațiunile EGNOS și negocierile pentru concesionare) au afectat, la rândul lor, în mod negativ, atât execuția proiectelor din cadrul PC6 (de exemplu, din cauza indisponibilității semnalului EGNOS), cât și exploatarea viitoare a rezultatelor proiectelor (din cauza impactului acestor întârzieri asupra oportunităților de dezvoltare economică și de cercetare în domeniul GNSS).

## INTEGRAREA SISTEMULUI EGNOS A FOST DOAR PARȚIAL REUȘITĂ

### OBIECTIVUL

**58.** În calitatea sa de program precursor pentru Galileo, EGNOS joacă un rol crucial în faza incipientă a dezvoltării segmentelor utilizatori (a se vedea, de asemenea, punctul 14). Cea de a patra misiune a GJU era „de a asigura cea mai bună integrare posibilă a EGNOS în Galileo” (a se vedea nota de subsol 12). Dat fiind că EGNOS și Galileo sunt două sisteme complet independente (a se vedea *anexa II* pentru o comparație detaliată între EGNOS și Galileo), integrarea nu se referă la utilizarea în comun a infrastructurii tehnice, ci vizează următoarele aspecte:

- (a) Integrarea în structurile de administrare și de gestionare ale sistemului Galileo a fost considerată necesară pentru abordarea unor aspecte precum încheierea unui acord între diferiții proprietari ai EGNOS<sup>53</sup>, integrarea finanțării aferente sistemului EGNOS în cea pentru sistemul Galileo<sup>54</sup> și calendarul pentru desemnarea unui operator economic.
- (b) La nivel de comercializare, scopul integrării era de a pregăti terenul pentru introducerea pe piață a sistemului Galileo, utilizând EGNOS ca sistem precursor, întrucât acesta va furniza servicii regionale similare cu trei dintre cele cinci viitoare servicii oferite de Galileo.



## REZULTATELE

**59.** Pe plan politic, sistemele EGNOS și Galileo au fost integrate într-o politică europeană unică în materie de GNSS. În mod similar, din punct de vedere financiar, finanțarea programului EGNOS de la Comisie a fost incorporată în finanțarea Galileo.

<sup>55</sup> Din motive precum problemele legate de responsabilitate și incertitudinea viitorului finanțării și administrării programului EGNOS.

**60.** Cu toate acestea, EGNOS a fost afectat de întârzieri și principalele probleme pe care le-a întâmpinat programul, cum ar fi dezvoltarea pieței, certificarea și rolul diferitelor părți interesate, au rămas nesoluționate:

<sup>56</sup> În lipsa unei eșalonări și a unei planificări clare a programului EGNOS, aceasta nu constituie decât o estimare rezervată.

(a) Din octombrie 2004 se află în curs de negociere un acord-cadru privind transferul de proprietate și viitoarea exploatare a sistemului EGNOS. Până în septembrie 2008 încă nu se ajunsese la niciun acord. Semnalul serviciului deschis al EGNOS este disponibil din punct de vedere tehnic din iulie 2006, însă nu poate fi declarat operațional în lipsa unui operator economic<sup>55</sup>.

(b) Planul de pătrundere pe piață al GJU nu a fost pus în aplicare niciodată și până în martie 2009 nu se preconizează o versiune certificabilă a EGNOS, ceea ce presupune o întârziere de cel puțin doi ani față de termenul prevăzut inițial<sup>56</sup>.

## CAUZELE REUȘITEI LIMITATE

**61.** GJU nu a reușit să își atingă cel de al patrulea obiectiv din mai multe motive:

(a) rolul și mandatul GJU față de EGNOS nu au fost definite cu suficientă claritate;

(b) decizia de a integra EGNOS în Galileo a fost în detrimentul sistemului EGNOS;

(c) cadrul instituțional al EGNOS este prea complex;

(d) GJU a depus prea puține eforturi în activitățile de dezvoltare a pieței.

**62.** *Rolul și mandatul GJU față de EGNOS nu au fost definite cu suficientă claritate. În statutul GJU se afirma doar că GJU trebuie „să asigure cea mai bună integrare posibilă a EGNOS în Galileo”. Conform acordului tripartit<sup>57</sup>, ESA este organismul care era responsabil, prin intermediul programului său ARTES-9, de dezvoltarea tehnologică și de exploatarea EGNOS. Aceste texte legislative nu clarifică însă cine juca rolul de administrator global al programului EGNOS. În lipsa unui administrator al programului, este evident că EGNOS nu a dispus de o viziune strategică pe termen lung<sup>58</sup>, ceea ce a antrenat incertitudini, întârzieri și depășiri de costuri (**anexa II**).*

<sup>57</sup> Acordul între Comunitatea Europeană, Agenția Spațială Europeană și Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene privind contribuția europeană la dezvoltarea unui sistem global de navigație prin satelit (GNSS), semnat în 1998 (JO L 194, 10.7.1998, p. 16).

**63.** *Deși a asigurat continuarea finanțării comunitare, decizia de a integra EGNOS în negocierile pentru concesiune a întârziat, în același timp, execuția acestui program, din următoarele motive:*

- (a) întârzierile care au afectat negocierile pentru concesiune au avut ca rezultat amânarea termenelor de dezvoltare tehnologică a sistemului EGNOS și
- (b) toate activitățile în legătură cu desemnarea unui operator economic pentru EGNOS au fost întrerupte, întrucât această responsabilitate îi revenea concesionarului sistemului Galileo.

<sup>58</sup> De exemplu: angajament financiar pe termen lung, o bază tehnică stabilă, o tranziție clară către viitoarea administrare, stabilirea unei ordini de prioritate a obiectivelor în ceea ce privește extinderea EGNOS în afara Europei, o viziune clară privind complementaritatea EGNOS cu Galileo.

În plus, deoarece era necesar să se încheie un acord-cadru pentru EGNOS, negocierile pentru concesiune au devenit mai complexe.

<sup>59</sup> În conformitate cu acordurile bilaterale dintre ESA și opt prestatori de servicii de (de management al) trafic(ului) aerian național și alte agenții din acest domeniu.

**64.** *Cadrul instituțional al EGNOS este prea complex. Diversele părți care dețin interese financiare în EGNOS au fiecare în parte alte priorități. Ca proprietar al activelor EGNOS pe durata programului ARTES-9, ESA acționează în numele țărilor care dețin un interes financiar în programul respectiv. Orice eventual transfer de proprietate este condiționat de acordul dat de acestea<sup>59</sup>. Comisia nu are niciun drept de proprietate asupra EGNOS, însă, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1321/2004, ar trebui să devină, prin intermediul GSA, proprietarul activelor EGNOS. Întrucât GJU nu dispunea de un mandat clar ca administrator al programului EGNOS, existau îndoieli în legătură cu competența acesteia de a negocia un acord-cadru cu EGNOS.*

- 65.** În plus, GJU și-a îndreptat atenția cu preponderență către problemele de ordin instituțional și financiar sau către cele legate de cooperarea internațională, *consacrând prea puțin timp și prea puține resurse dezvoltării dintr-o fază timpurie a unui grup de factori în măsură să promoveze serviciile EGNOS*: GJU nu a exploatat rezultatele activităților de dezvoltare a pieței derulate în cadrul PC6 într-un mod centralizat (punctul 56) și nu a implementat planul de pătrundere pe piață a EGNOS.

<sup>60</sup> Comisia a recunoscut, în comunicarea sa din mai 2007, că modul în care a fost programată predarea activităților de la GJU către GSA la 1 ianuarie 2007 s-a dovedit a fi sub așteptări. GSA era încă în curs de a fi constituită, astfel că relația acesteia cu Comisia și cu ESA încă nu fusese clar definită.

### ADMINISTRAREA INADECVATĂ DE CĂTRE SECTORUL PUBLIC

- 66.** Secțiunile următoare se concentrează pe repartizarea rolurilor și pe modul în care și-a îndeplinit Comisia rolul de promotor principal al programului Galileo.

#### REPARTIZAREA NECLARĂ A ROLURILOR

- 67.** Nu s-a stabilit în mod clar care este repartizarea rolurilor între entitățile implicate în etapa de dezvoltare și validare a programului (UE și statele membre ale ESA, Comisia, GJU și ESA).
- 68.** Capacitatea GJU de a gestiona cu eficacitate programul a fost limitată de următoarele constrângeri:
- (a) Structura sa de administrare (**figura 2**)  
Statutul GJU i-a conferit acesteia un rol de supraveghere a activităților de dezvoltare tehnologică care urmau a fi desfășurate de ESA. ESA era însă, în același timp, atât un membru fondator al GJU (și era, prin urmare, reprezentată în Comitetul executiv și în Consiliul de administrație), cât și un „contractant” (beneficiar de fonduri și responsabilă de implementare, în conformitate cu acordul dintre ESA și GJU). Astfel că, în practică, GJU nu era în măsură să supravegheze ESA în mod eficace din cauza conflictului de interese care afecta ESA.
  - (b) Caracterul său provizoriu  
Înteruperea activităților GJU înainte de terminarea etapei de dezvoltare și validare i-a subminat acesteia autoritatea<sup>60</sup>.

**69.** Acordul încheiat între ESA și GJU cu privire la implementarea activităților de dezvoltare tehnologică pe durata etapei de dezvoltare și validare (negociat de Comisie înainte ca GJU să devină operațională<sup>61</sup>) era lipsit de precizia necesară (un model mai bun ar fi fost acordurile ESA-Eumetsat<sup>62 63</sup>). Acest fapt a condus la neclarități în ceea ce privește normele care reglementează atribuirea contractelor<sup>64</sup>, transferul de proprietate, raportarea și implementarea<sup>65</sup>. Acordul nu preciza în mod clar care erau rolurile care le reveneau diferiților actori. În spiritul acordului-cadru dintre ESA și Comunitatea Europeană<sup>66</sup>, aceste roluri ar fi trebuit să fie complementare: ESA ar fi trebuit să fie organismul competent în probleme tehnice, Comisia, responsabilă de dimensiunea politică și GJU, responsabilă de cerințele utilizatorilor și de certificare.

<sup>61</sup> Ulterior adoptat oficial de Consiliul de administrație al GJU și semnat de directorul executiv.

<sup>62</sup> Eumetsat (*European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* – Organizația Europeană pentru Exploatarea Sateliților Meteorologici) este o organizație interguvernamentală, creată pentru a furniza servicii unui număr total de 21 de state membre și nouă state cooperante.

**70.** ESA era implicată în administrarea programului (prin intermediul GJU) și, în același timp, era responsabilă de gestionarea curentă a activităților de dezvoltare tehnologică atât ale Galileo, cât și ale EGNOS.

<sup>63</sup> ESA este responsabilă pentru dezvoltarea segmentului spațial al programelor Eumetsat și Eumetsat este responsabilă pentru întreg sistemul. Acordurile încheiate între ESA și Eumetsat definesc cu mai multă precizie aspecte precum:

**71.** Repartizarea neclară a rolurilor a avut drept consecință lipsa de claritate la nivelul liniilor de asumare a responsabilității. Numeroase decizii referitoare la Galileo au fost afectate de faptul că niciunul dintre actori (Comisie, GJU, ESA, statele membre) nu și-a asumat întreaga responsabilitate: decizia în favoarea separării etapei de dezvoltare de etapa de implementare, alegerea tipului de PPP, acceptarea propunerii de fuzionare avansate de ofertanți, acordul dintre ESA și GJU, bugetul incomplet, întârzierile suferite de activitățile de dezvoltare tehnologică a EGNOS și organizarea industrială a validării pe orbită.

- răspunderea financiară, repartizarea acesteia în prețuri industriale și în costurile ce urmează a fi suportate de ESA și procedurile prin care se asigură respectarea limitelor stabilite pentru răspunderea financiară;
- utilizarea unei marje de gestionare și a procedurilor de aprobare;
- stabilirea unor linii de comunicare clare;
- proceduri clare pentru gestionarea notificărilor de modificare care nu sunt acoperite de lucrările prevăzute inițial;
- proprietatea fizică și intelectuală.

**72.** Gestionarea programului a fost complicată și mai mult de intervențiile statelor membre în gestionarea componentelor individuale ale programului (punctele 23 și 49).

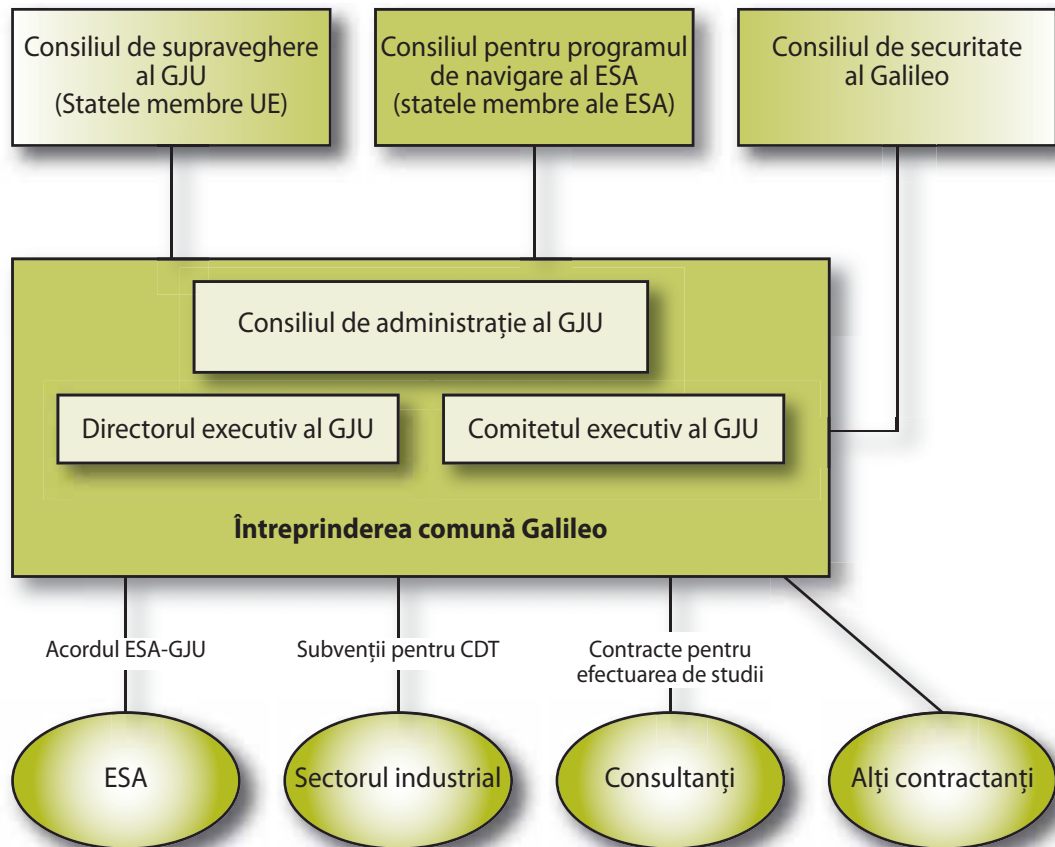
<sup>64</sup> ESA aplică principiul „profitului echitabil” în cadrul politicii sale industriale. Cu alte cuvinte, o țară care varsă contribuții către ESA va primi, în anumite limite, contracte industriale în valoare egală cu contribuția respectivă. Teoretic, acest principiu nu se aplică decât pentru 50 % din bugetul pentru dezvoltare și validare. În practică, este imposibil să se aplice aceste reguli numai pentru 50 % dintr-o activitate care este gestionată ca și cum ar fi unică și indivizibilă.

<sup>65</sup> De exemplu, în ceea ce privește punerea în aplicare și finanțarea anumitor notificări de modificare a contractului, cum ar fi autentificarea, schimbul de date, serviciul de poziționare de mare precizie și acordul din 5 decembrie.

<sup>66</sup> Acordul-cadru între Comunitatea Europeană și Agenția Spațială Europeană (JO L 261, 6.8.2004, p. 64).

FIGURA 2

## STRUCTURA DE ADMINISTRARE A GJU



GJU era administrată de un director executiv, patru consilii și un comitet executiv. Toate chestiunile de pe ordinea de zi a Consiliului de administrație erau pregătite în cadrul ședințelor Comitetului executiv și erau dezbătute într-o primă fază la nivelul statelor membre ale UE, de către Consiliul de supraveghere, și apoi la nivelul statelor membre ale ESA, de către PB-Nav (Consiliul pentru programul de navigație prin satelit). ESA și Comisia dețineau un număr egal de drepturi de vot în Consiliul de administrație, ceea ce însemna că pentru luarea deciziilor era necesar să se ajungă la un consens.

## PROGRAMUL NU A BENEFICIAT DE UN PROMOTOR ȘI SUPERVIZOR STRATEGIC PUTERNIC

**73.** Între 1999 și 2004 Comisia a jucat un rol activ în ceea ce privește inițierea și demararea programului. În cursul anului 2005 au început să fie observate întârzieri și depășiri de costuri, însă până în martie 2007 nu s-a luat nicio măsură corectivă semnificativă.

<sup>67</sup> Cu privire, de exemplu, la complementaritatea celor două programe, la modelele de exploatare viitoare pentru Galileo și EGNOS și la implementarea priorităților stabilite pentru sistem.

**74.** În calitatea sa de principal promotor al programului, Comisia nu a respectat, pe parcursul programului, un număr de principii de gestionare, cum ar fi:

- (a) stabilirea unor obiective clare, realiste și acceptabile: programul are obiective multiple, ceea ce înseamnă că diversele părți interesate au așteptări diferite. Pe lângă considerentele politice, economice și tehnologice (punctul 7), statele membre au văzut în Galileo un mijloc de consolidare a industriei spațiale europene. Pentru anumite state membre, posibilitatea utilizării sistemului în scopuri militare sau de apărare a constituit, de asemenea, un obiectiv important. Comisia nu a realizat o ierarhizare a obiectivelor programului în funcție de priorități;
- (b) definirea unor strategii adecvate și a instrumentelor necesare pentru punerea în aplicare a acestora: Comisia nu a încercat să elaboreze o viziune strategică pe termen lung pentru programele EGNOS și Galileo<sup>67</sup>, ci s-a axat pe obiective și decizii pe termen scurt, fapt ilustrat de următoarele:
  - (i) inexistența unei foi de parcurs pentru EGNOS și Galileo. Până la sfârșitul anului 2008 încă nu erau soluționate problemele privind, de exemplu, modelul de exploatare viitoare pentru Galileo și EGNOS, implementarea priorităților stabilite pentru sistem (de exemplu care serviciu va fi implementat mai întâi) sau dezvoltarea piețelor destinate aviației care nu este de natură civilă pentru EGNOS;
  - (ii) problemele întâmpinate cu ocazia negocierii unui acord-cadru pentru EGNOS. Întrucât fac parte din politica europeană de navigație prin satelit, Comisia a propus reunirea programelor EGNOS și Galileo într-un singur proiect: programele europene de navigație prin satelit. Acest pas s-a realizat însă fără acordul prealabil al celorlalte părți participante la programul EGNOS (punctele 5 și 64) și fără a acorda suficientă atenție complexității cadrului instituțional. GJU (și ulterior GSA) a fost desemnată responsabilă pentru negocierea unui astfel de acord, dar până la sfârșitul anului 2008 nu se făcuseră progrese în acest sens. În consecință, cu excepția aspectelor de ordin tehnic (gestionate de ESA), nicio entitate nu era abilitată să ia decizii importante cu privire la EGNOS sau să conducă programul;

- (iii) preocuparea Comisiei de a asigura redezbaterea programului de la o reuniune a Consiliului la alta (a se vedea, de exemplu, punctele 21 și 22 referitoare la comunicarea Comisiei din 6 octombrie 2004);
- (c) crearea unei viitoare organizații (permanente): între iulie 1999 și decembrie 2006, Comisia a încredințat unui număr de șase structuri temporare diferite sarcina de a furniza sprijin tehnic pentru gestionarea programului Galileo sau chiar sarcina de gestionare în sine. GJU a reprezentat cea de a cincea inițiativă de acest gen. Fiind o organizație flexibilă și creată într-un scop special și beneficiind de un spirit întreprinzător, GJU ar fi putut să fie un administrator de program eficace. Natura sa temporară<sup>68</sup>, structura sa de administrare (**figura 2**) și lipsa de cunoștințe de specialitate i-au subminat însă poziția;
- (d) asigurarea existenței competențelor necesare pentru a putea executa toate componentele programului gestionate și supervizate de sectorul public: la constituirea GJU, Comisia nu a acordat suficientă atenție faptului că aceasta urma să fie o organizație nouă, că nu avea suficientă experiență și că nu dispunea de suficiente cunoștințe de specialitate pentru a putea să își îndeplinească sarcinile care i-au fost încredințate [a se vedea, de asemenea, punctul 41 litera (c)];
- (e) prevederea unei gestionări a riscurilor: Comisia nu a evaluat în mod adecvat, de la începutul programului, riscurile legate de concesiunea programului Galileo (de exemplu, riscul de piață, riscul de proiectare sau riscul tehnologic) [a se vedea, de asemenea, punctul 41 litera (a) și **caseta 2**] și a lansat astfel procedura de concesiune fără a face pregătirile necesare;
- (f) luarea deciziilor în timp util pentru toate caracteristicile programului: Comisia nu a examinat și nu a monitorizat cu un ochi suficient de critic rapoartele privind stadiul de avansare întocmite de GJU. Comunicările Comisiei reflectau în mod sistematic tonul optimist al declarațiilor oficiale ale GJU. În consecință, Comisia nici nu a solicitat, nici nu a luat vreo măsură corectivă semnificativă înainte de luna martie 2007, cu toate că termenul pentru concesiune a fost amânat în fiecare an cu alte douăsprezece luni.

<sup>68</sup> Înainte chiar ca GJU să devină operațională, Comisia a publicat o propunere de regulament al Consiliului prin care se stabilea că GSA avea să fie succesoarea Întreprinderii comune Galileo [COM(2003) 471 final din 31 iulie 2003].

# CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

**75.** Gestionarea etapei de dezvoltare și validare a fost inadecvată. Programul Galileo s-a confruntat cu probleme la mai multe niveluri diferite:

- (a) GJU nu a fost un administrator operațional „puternic” pentru acest program și niciun alt organism nu a fost investit cu acest rol. GJU nu și-a atins o mare parte dintre obiective – din cauza, însă, a unor factori care nu depindeau, de cele mai multe ori, de controlul acesteia;
- (b) programul nu a beneficiat de un promotor și supervisor strategic puternic: Comisia nu a condus programul într-un mod proactiv, acesta rămânând fără un conducător „la cârmă”. Gestionarea programului a fost afectată de un număr de insuficiențe: obiective nerealiste, lipsa unei strategii și a unor competențe adecvate, lucrări de pregătire insuficiente și lipsa de promptitudine în ceea ce privește luarea măsurilor corective;
- (c) având așteptări diferite de la program, statele membre au intervenit în interesul industriilor lor naționale, blocând astfel luarea de decizii. Compromisurile la care au ajuns au condus la probleme de implementare, la întârzieri și, în cele din urmă, la depășiri de costuri.

## **CARE SUNT FACTORII CARE SE AFLĂ LA ORIGINEA EȘECULUI PROCESULUI DE CONCESIONARE?**

**76.** Elaborarea și concepția parteneriatului public-privat (PPP) au fost inadecvate. Din acest motiv, GJU a fost constrânsă să negocieze un PPP nerealist (punctele 35-42).

## **CARE SUNT FACTORII CARE SE AFLĂ LA ORIGINEA ACESTOR ÎNTÂRZIERI ȘI A DEPĂȘIRILOR DE COSTURI CARE AU AFECTAT DEZVOLTAREA TEHNOLOGICĂ?**

**77.** Misiunea GJU de supraveghere a activităților de dezvoltare tehnologică a fost considerabil limitată de problemele de administrare, de bugetul incomplet, de întârzierile întâmpinate și de caracterul industrial al organizării etapei de dezvoltare și validare (punctele 43-50).



### **ÎN CE MĂSURĂ FONDURILE CHELTUITE PENTRU ACTIVITĂȚILE DE CERCETARE ȘI DEZVOLTARE AU ADUS BENEFICII PROGRAMULUI GALILEO?**

- 78.** Rezultatele cercetării și dezvoltării tehnologice desfășurate în cadrul programului Galileo au avut o utilitate limitată din cauza lipsei de continuitate, a faptului că cel de al Șaselea program-cadru (PC6) nu era adecvat pentru finanțarea acțiunilor de dezvoltare a pieței, a absenței unei abordări globale pentru dezvoltarea pieței și a întârzierilor întâmpinate (punctele 51-57).

### **ÎN CE MĂSURĂ A REUȘIT GJU SĂ INTEGREZE SISTEMUL EGNOS ÎN GALILEO?**

- 79.** Integrarea sistemului EGNOS în Galileo a fost doar parțial reușită, din mai multe motive: mandatul Întreprinderii comune Galileo era lipsit de claritate, decizia de a include EGNOS în negocierile pentru concesiune a întârziat execuția acestui program, cadrul instituțional al EGNOS era lipsit de claritate, iar GJU a depus prea puține eforturi în vederea dezvoltării pieței pentru EGNOS (punctele 58-65).

### **PROGRAMUL A FOST ADMINISTRAT ÎN MOD ADECVAT?**

- 80.** Administrarea programului s-a dovedit a fi inadecvată. Repartizarea rolurilor între entitățile implicate în etapa de dezvoltare și validare a programului (UE și statele membre ale ESA, Comisia, GJU și ESA) nu a fost definită în mod clar. Comisia nu a făcut dovadă de un spirit de conducere adecvat în ceea ce privește dezvoltarea și gestionarea programului Galileo (punctele 66-74).

### **ÎNVĂȚĂMINTE PENTRU VIITOR**

- 81.** Organizarea programului Galileo a suferit modificări semnificative din 2007. Însă multe dintre concluziile desprinse în urma experienței GJU prezintă relevanță atât pentru continuarea programului Galileo, cât și pentru alte posibile întreprinderi comune sau programe industriale.

- 82.** Comisia a propus să își asume rolul de *administrator al programului*, un rol dificil, pentru care nu are multă experiență. Deși poate fi soluția cea mai practică pe termen scurt, Comisia ar trebui să stabilească dacă ea reprezintă cel mai indicat aranjament pe termen lung. Curtea formulează următoarele recomandări:

#### RECOMANDAREA 1

Pentru a câștiga autoritate ca administrator al programului, Comisia ar trebui să își adapteze resursele și instrumentele legislative și financiare la particularitățile inerente dezvoltării și gestionării unui program industrial:

- (a) resursele umane ar trebui să fie proporționale cu sarcina asumată, de administrator al programului, atât ca număr, cât și în ceea ce privește specializarea;
- (b) ar trebui să se încheie un acord de cooperare corespunzător între UE și ESA;
- (c) Comisia ar trebui să se asigure că dispune de instrumentele financiare necesare pentru finanțarea infrastructurii (în afară de subvenții) și să se angajeze că va suporta costurile anuale de exploatare și de reînnoire a acestei infrastructuri pe o durată lungă;
- (d) ar trebui să se prevadă o modalitate de administrare a programului care să îi permită administratorului să își îndeplinească sarcinile într-un mod coerent (să definească rezultatele așteptate, să acorde competențe și să controleze performanțele).

- 83.** Pentru a avea șanse de reușită, Galileo trebuie să se fondeze pe o orientare clar trasată. Comisia nu poate lua singură toate deciziile privind viitorul acestui program, însă este absolut indispensabil să facă dovadă de un spirit de conducere.

#### RECOMANDAREA 2

Comisia ar trebui să clarifice în cel mai scurt timp posibil obiectivele politice ale programului și să le transpună în *obiective strategice și operaționale*, care vor conferi o foaie de parcurs bine trasată pentru programul Galileo, de la momentul actual până la implementarea completă. De exemplu:

- (a) Cum ar trebui să fie poziționat Galileo ca sistem comercial? Este necesar să atingă un prag de rentabilitate sau va avea în continuare nevoie de sprijin din partea sectorului public? Se urmărește maximizarea veniturilor generate sau maximizarea beneficiilor macroeconomice și furnizarea de servicii și produse generate de aplicațiile Galileo către întregul lanț de valori al acestuia?
- (b) Care va fi relația între EGNOS și Galileo după ce acesta din urmă devine pe deplin operațional? Vor continua să existe în paralel, asigurând astfel o redundanță utilă a serviciilor, sau EGNOS va fi desființat?

- 84.** Eșecul negocierilor pentru concesionare nu înseamnă că nu se va putea realiza o concesionare a programului Galileo în viitor. Dar orice încercări viitoare de a implica finanțarea din surse private trebuie să se fundamenteze pe o evaluare mai realistă a ceea ce poate fi comercializabil și să determine dacă un parteneriat public-privat este într-adevăr oportun. Trebuie reamintit că există modele de exploatare reușite pentru alte proiecte satelitare internaționale, cum ar fi Inmarsat, Intelsat, Eutelsat sau Eumetsat.

#### RECOMANDAREA 3

Comisia ar trebui să își acorde timp suficient pentru a pregăti etapa de exploatare comercială, inspirându-se din bunele practici în vigoare la nivelul statelor membre și luând în considerare diversele modele existente pentru inițiativele din sectorul privat și experiența din sectoarele comparabile.

- 85.** În funcție de decizia privind modul în care va fi poziționat Galileo ca sistem comercial (a se vedea recomandarea 2), Uniunea Europeană va trebui fie să se angajeze să promoveze dezvoltarea timpurie a pieței pentru veniturile care urmează a fi generate de Galileo/EGNOS (pentru a genera venituri directe cu scopul de a compensa costurile), fie să accepte să finanțeze costul total potențial al sistemului Galileo (posibil 10 miliarde de euro pe durata următorilor 20 de ani). În cel dintâi caz, este necesar să se creeze un cadru corespunzător pentru utilizatori.

#### RECOMANDAREA 4

Comisia ar trebui să se asigure că sunt luate în considerare următoarele aspecte:

- (a) analizarea, consolidarea și validarea cerințelor pertinente și stabile din partea utilizatorilor;
- (b) elaborarea măsurilor corespunzătoare (cum ar fi cadrul juridic și de reglementare necesar);
- (c) promovarea sistemului EGNOS ca un exemplu reușit pentru Galileo, asigurând certificarea serviciului SoL al EGNOS și compatibilitatea între modelele de exploatare ale EGNOS și Galileo;
- (d) elaborarea unei politici de tarifare sau a unui model de generare a veniturilor clare și compatibile pentru serviciile Galileo și EGNOS, precum și o politică privind regimul de răspundere civilă.

- 86.** Între timp, Comisia a creat și alte întreprinderi comune [SESAR, ITER și o serie de inițiative tehnologice comune (*Joint Technology Initiatives – JTI*)]. Experiența cu Galileo sugerează că abordarea care trebuie adoptată față de aceste noi întreprinderi trebuie să fie bine gândită și realistă.

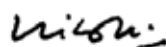
**RECOMANDAREA 5**

Pentru orice *întreprinderi sau programe industriale comune* în care va dori să se implice UE, Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că există motive clare și stringente pentru crearea unei întreprinderi comune;
- (b) să se asigure că au fost luate în considerare în mod corespunzător toate opțiunile realiste de cooperare cu sectorul privat;
- (c) să încerce să instituie o structură de administrare care să nu obstrucționeze buna gestionare a programului de către întreprinderea comună.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 14 mai 2009.

*Pentru Curtea de Conturi*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Președinte*

## AGENȚIA SPAȚIALĂ EUROPEANĂ

Agenția Spațială Europeană (*European Space Agency – ESA*) este o organizație interguvernamentală, creată în forma sa actuală în 1975, în urma fuziunii dintre două agenții deja existente, ELDO (*European Launcher Development Organisation – Organizația Europeană pentru Dezvoltarea unui Vehicul European de Lansare de Rachete Spațiale*) și ESRO (*European Space Research Organisation – Organizația Europeană de Cercetări Spațiale*). ESA reunește 18 state membre: Austria, Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Elveția, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Norvegia, Portugalia, Spania, Suedia, Regatul Unit și Țările de Jos. Organismele naționale responsabile de activitățile spațiale în țările respective fac parte din consiliul de conducere al ESA.

Obiectivul ESA este să asigure și să promoveze, în scopuri exclusiv pașnice, cooperarea între statele europene în domeniul cercetării și tehnologiei spațiale și al aplicațiilor spațiale derulate de acestea, în vederea utilizării lor în scopuri științifice și pentru sisteme de aplicații spațiale operaționale.

Activitățile desfășurate de ESA se împart în două categorii – „obligatorii” și „opționale”. Programele derulate în cadrul bugetului general și al bugetului pentru Programul științific sunt „obligatorii” și cuprind activitățile de bază ale agenției (studii privind proiecte viitoare, cercetarea tehnologică, investiții tehnice comune, sistemele informatice și programele de formare). Toate statele membre contribuie financiar la aceste programe în funcție de produsul lor intern brut. Celelalte programe, numite „opționale”, implică un număr redus de state membre, care au libertatea de a hotărî care este nivelul lor de participare. Atât ARTES 9, cât și GalileoSat sunt programe opționale. Cheltuielile bugetare ale ESA pentru 2006 s-au ridicat la cca 3 miliarde de euro.

ESA și Comunitatea Europeană sunt două organizații independente una de cealaltă. Cuprind state membre diferite și sunt reglementate prin norme și proceduri diferite. ESA nu se supune reglementărilor comunitare.

Cooperarea între cele două instituții este oficializată printr-un acord-cadru între ESA și Comunitatea Europeană (în vigoare din mai 2004). Politica spațială europeană, semnată în mai 2007, armonizează abordarea ESA și abordările individuale ale statelor membru ale UE și creează, pentru prima dată, un cadru politic comun pentru activitățile spațiale în Europa.

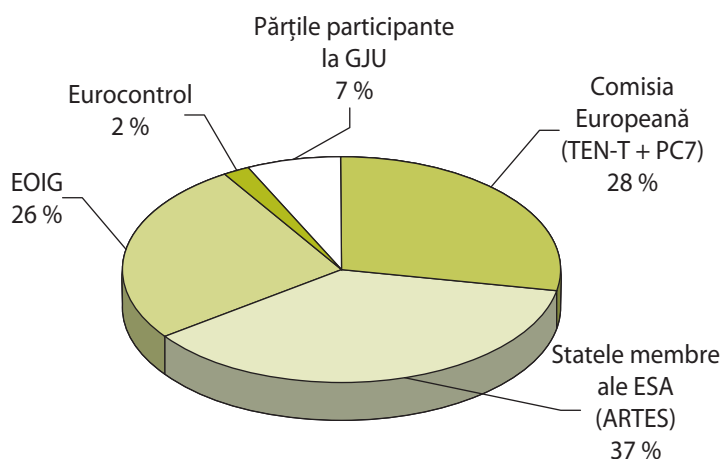
## DATE, CIFRE ȘI EXEMPLE REFERITOARE LA EGNOS

## COMPARAȚIE ÎNTRE EGNOS ȘI GALILEO

	EGNOS	Galileo
Relația cu alte GNSS-uri	Intensifică semnalele GPS și Glonass	Complet independent de alte GNSS-uri
Servicii	3: OS, SoL, SAR	5: OS, CS, PRS, SoL, SAR
Acoperire	Regională (Europa)	Globală
Segmentul spațial	3 transpondere amplasate pe sateliți geostaționari (GEO) plasați în orbită la 36 000 km	30 de sateliți plasați în orbită terestră medie ( <i>medium earth orbit satellite</i> – MEO) la 23 000 km
Segmentul terestru	4 centre de control al misiunilor ( <i>Mission Control Centres</i> – MCCs) 34 de stații de telemetrie și de control al integrității ( <i>Ranging and Integrity Monitoring Stations</i> – RIMS) 6 stații terestre de navigație la sol ( <i>Navigation Land Earth Stations</i> – NLES)	3 centre de control Galileo ( <i>Galileo Control Centres</i> – GCCs) 20 de stații de detecție Galileo ( <i>Galileo Sensor Stations</i> – GSSs) 5 stații de legătură ascendentă în bandă S 10 stații de legătură ascendentă în bandă C
Finanțare de la	ESA, Comisia Europeană, Eurocontrol, EOIG, părțile participante la GJU	ESA, Comisia Europeană, China, Israel

## SURSELE DE FINANȚARE ALE EGNOS

Sursele de finanțare ale EGNOS (în total 630 de milioane de euro, la prețurile din 2001)  
Fonduri alocate între 1995 și 2007



Sursa: Estimările CCE.

## EGNOS NU A DISPUS DE O VIZIUNE PE TERMEN LUNG

Obiectivele programului EGNOS au fost adaptate pe măsură ce programul a evoluat de la un sistem demonstrativ la un program operațional pe deplin funcțional. EGNOS a fost însă afectat negativ de faptul că nu dispunea de o strategie pe termen lung sau de un angajament din partea puterilor politice. Câteva exemple:

- (a) Subvențiile pentru EGNOS acordate de Comisia Europeană erau plătite în tranșe anuale și soseau în mod sistematic cu întârziere. Contribuțiile provenite de la statele membre ale ESA erau vărsate, de asemenea, cu întârziere. Prin urmare, unele dintre activitățile programului au suferit întârzieri, dând naștere unui climat de incertitudine în ceea ce privește planificarea etapei de implementare a programului.
- (b) Cerințele în permanentă schimbare, survenite în decursul derulării programului, evoluția standardelor și pozițiile noi privind certificarea sistemului au antrenat întârzieri și costuri suplimentare.
- (c) În septembrie 2008 încă nu se elaborase nicio foaie de parcurs pentru EGNOS.
- (d) Deși semnalul OS al EGNOS a devenit disponibil încă din iulie 2006, sistemul încă nu fusese declarat operațional în septembrie 2008, din cauza problemelor legate de răspunderea civilă, a incertitudinii care planează asupra viitorului programului din punctul de vedere al finanțării și al administrării, precum și a reticenței Comisiei de a accepta sistemul din punct de vedere tehnic.
- (e) În pofida eforturilor depuse de ESA și de GJU pentru a demonstra potențialul EGNOS în afara Europei (de exemplu, în Africa, China și America de Sud), nu există nicio strategie veritabilă prin care să fie susținut EGNOS dincolo de frontierele europene.
- (f) În structura organizatorică a GJU, EGNOS a fost repartizat diviziei tehnice, în loc să fie considerat un program transversal pe deplin funcțional. Până în 2006, GJU nu a primit de la Comisie mijloacele financiare necesare pentru a se consacra unor studii specifice referitoare la EGNOS.



## COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ ÎN CADRUL GALILEO

Uniunea Europeană a încheiat mai multe acorduri internaționale privind Galileo.

S-au semnat acorduri de cooperare cu Statele Unite ale Americii (2004) și cu Rusia (2006) pentru a asigura interoperabilitatea și compatibilitatea între Galileo și alte sisteme globale de navigație prin satelit existente, cum ar fi GPS și Glonass.

Ca urmare a acordurilor de cooperare încheiate cu China (2003) și cu Israel (2004), Centrul Național de Teledetecție din China (NRSCC) și, respectiv, organizația israeliană Matimop au aderat la Întreprinderea comună Galileo (GJU).

Uniunea Europeană a semnat acorduri de cooperare generală cu Ucraina (2005), India (2005), Maroc (2005) și Coreea de Sud (2006), dar acestea nu au condus la o participare concretă sau la aderarea acestor țări la GJU.

Scopul tuturor acestor acorduri era de a minimiza riscurile tehnologice și politice, de a favoriza și a consolida know-how-ul industrial și politic, de a stimula oferta de aplicații de sistem, de a pătrunde pe piețele țărilor terțe, de a promova Galileo ca standard internațional și de a pregăti terenul pentru instalarea componentelor segmentului terestru în diferite regiuni ale lumii.

Lichidarea Întreprinderii comune Galileo și problemele cauzate de transferul acordurilor relevante către GSA au contribuit la deteriorarea relațiilor cu întreprinderea chineză și cu cea israeliană. Discuțiile privind cooperarea purtate cu alte țări precum Brazilia, Mexic, Chile, Canada, Argentina și Australia au fost, de asemenea, suspendate după desființarea GJU.

**CRITERIILE UTILIZATE DE CCE PENTRU EVALUAREA GESTIONĂRII DE CĂTRE SECTORUL PUBLIC  
A PROCESULUI DE CONCESIONARE A PROGRAMULUI GALILEO, ÎNȘOȚITE DE O SINTEZĂ A EVALUĂRII**

Criterii (stabilite pe baza Liniiilor directoriale ale Intosai privind bunele practici pentru auditul finanțării de tip public/privat și al concesiunilor)	Organismul responsabil	Au fost îndeplinite criteriile?	Sinteza evaluării
<b>A. Delimitarea câmpului de aplicare a proiectului</b>			
<b>A.1 Selecția proiectului</b>			
<i>Care a fost modalitatea prin care organismul auditat a procedat la clasarea proiectelor potențiale în ordinea priorităților? Implementarea proiectelor a respectat această ordine a priorităților?</i>	Comisia (Consiliul)	Nu a fost evaluat (decizie politică)	Galileo a constituit un proiect unic, iar decizia prin care s-a hotărât implementare acestuia a fost de natură politică. În urma unei inițiative lansate de Comisie la începutul anilor '90, Consiliul a aprobat programul Galileo și a încredințat Comisia Europeană sarcina de a-l gestiona.  Ulterior, la propunerea Comisiei și în vederea lansării etapei de dezvoltare, s-a luat decizia de a se recurge la un parteneriat public-privat/o concesiune pentru a obține un consens politic între statele membre. S-a presupus că gestionarea și finanțarea etapelor ulterioare vor urma acest scenariu. A se vedea comunicările succesive ale Comisiei, studiile realizate de Comisie și concluziile Consiliului între 1994 și 2003.
<b>A.2 Definierea cerințelor proiectului</b>			
<i>Organismul auditat și-a prezentat de la început și cu claritate cerințele și le-a exprimat din punctul de vedere al rezultatelor așteptate, precizând constrângerile speciale cărora trebuie să li se supună sectorul privat?</i>	Comisia (Consiliul)	Parțial	După cum reiese din lucrările de pregătire ale Comisiei și din deciziile adoptate de Consiliu, sectorul public european și-a expus cerințele în termeni foarte generali. Concesiunea propusă trebuia să acopere finanțarea și gestionarea implementării și a exploataării sistemului Galileo, precum și reînnoirea acestuia. În acest scop, concesionarul urma să achiziționeze, să lanseze, să opereze și să exploateze sistemul și componentele acestuia pe durata concesiunii, astfel încât să poată furniza cele cinci servicii satelitare Galileo și să asigure dezvoltarea aplicațiilor din aval. În prevederile contractuale pentru concesiunea sistemului Galileo, s-a analizat, de asemenea, posibilitatea de a integra gestionarea sistemului EGNOS și furnizarea serviciilor EGNOS.  Lucrările de pregătire ale Comisiei au lăsat să planeze incertitudinea asupra unui număr de probleme esențiale, cum ar fi modelul subiacent de generare a veniturilor și tranziția de la etapa de dezvoltare la cea de implementare. Deși aceste lucrări au identificat pe scurt constrângerile legate de participarea sectorului privat la proiect, nu au conturat o strategie pe care sectorul public să o poată propune sectorului privat.  Prin urmare, lucrările de pregătire ale Comisiei nu au reușit să furnizeze sectorului privat cerințe și constrângeri clare referitoare la concesiunea propusă pentru sistemul Galileo.

<b>A.3 Capacitățile sectorului privat</b>			Comisia	Parțial	<p>Lucrările de pregătire ale Comisiei au ajuns la o concluzie favorabilă în ceea ce privește fezabilitatea unei concesiuni (deși această concluzie este exprimată în termeni generali), în detrimentul opțiunii alternative reprezentate de modelul asociațiunii în participațiune (care a luat forma cotelor de capital în întreprinderea comună Galileo). S-a estimat că sectorul privat urma să aibă rețențe în ceea ce privește participarea și investirea într-o asociațiune în participațiune, din cauza incertitudinilor legate de rentabilitatea financiară preconizată și a riscului de conflicte de interese care ar putea surveni în cursul etapei de dezvoltare și validare.</p> <p>Aceleași lucrări de pregătire au ajuns la concluzia favorabilă că sectorul privat european dispune de capacitățile necesare pentru a livra sistemul și serviciile Galileo, având în vedere competențele tehnice solide pe care le posedă și experiența dovedită pe care o are în finanțarea și gestionarea proiectelor de amploare.</p> <p>Cu toate acestea, după cum s-a remarcat deja la rubrica A.2, cerințele proiectului nu au fost prezentate cu suficientă claritate. În consecință, evaluarea capacităților sectorului privat de a satisface aceste cerințe rămâne prea generală.</p> <p>Comisia nu a fost deci în măsură să realizeze o evaluare preliminară a capacităților sectorului privat.</p>
<b>A.4 Evaluarea beneficiilor potențiale</b>			Comisia (Consiliul)	Parțial	<p>Motivația alegerii unui PPP pentru implementarea programului Galileo se fondează, între altele, pe următoarele argumente (a se vedea Comunicarea Comisiei din 10 februarie 1999): finanțare complementară, îmbunătățirea concepției proiectului, optimizarea raportului costuri/beneficii global, creșterea gradului de utilizare a serviciului, atenția acordată cu precădere nevoilor utilizatorilor și o mai bună gestionare a costurilor.</p> <p>În urma unui studiu efectuat la cererea Comisiei, s-a stabilit o listă de obiective: atingerea unei depline capacități operaționale în cel mai scurt timp posibil, de preferință până la începutul anului 2008 pentru a putea profita de oportunitățile care se deschid pe piața GNSS, obținerea unei părți semnificative din costul de implementare din finanțări private (în jur de două treimi), obținerea unui raport costuri/beneficii optim (prin optimizarea sistemului și a soluției tehnice, precum și a eficienței și a concurenței în domeniul atribuirii contractelor de achiziții publice, prin atingerea unui grad corespunzător de transfer al riscurilor și prin crearea de stimulente financiare pentru performanță), implicarea industriei europene în așa fel încât aceasta să beneficieze de pe urma contractelor atribuite pentru construcția sistemului și pentru fabricarea echipamentelor destinate utilizatorilor, încredințarea către sectorul privat a responsabilității de a se asigura că specificațiile și performanțele sistemului îndeplinesc cerințele de performanță ale pieței și ale sectorului public, maximizarea veniturilor generate de piață, reducerea necesității de a apela la fondurile publice și eşalonarea contribuției publice pe o perioadă mai lungă, precum și optimizarea costului global al ciclului de viață prin introducerea eficienței crescute caracteristice sectorului privat. În acest studiu se recunoștea faptul că un proiect cu un număr atât de mare de obiective va necesita soluții de compromis.</p> <p>Cu toate acestea, în lucrările de pregătire ale Comisiei nu s-a făcut referire la nicio soluție de compromis. Mai mult, aceste obiective generale nu erau suficiente de precise pentru concesionarea care a fost propusă pentru Galileo. Comisia ar fi trebuit să prezinte o strategie în care să precizeze, de exemplu: (i) preferințele sectorului public pentru exploatarea comercială a sistemului Galileo; (ii) strategia sectorului public de asigurare a unei căi practice de tranziție în vederea soluționării interdependențelor dintre etapa de dezvoltare și cea de implementare.</p> <p>Elemente ca cele prezentate anterior ar fi putut fi utilizate în vederea unei evaluări valabile și ca criterii de selecție pe baza cărora să se evalueze ofertele depuse în timpul procedurii concursului de oferte.</p>

<b>Sinteza evaluării</b>			
<b>Criterii (stabilite pe baza Limitilor directoare ale Intosai privind bunele practici pentru auditul finanțării de tip public/privat și al concesiunilor)</b>	<b>Organismul responsabil</b>	<b>Au fost îndeplinite criteriile?</b>	<b>Proiectul Galileo este limitat în dezvoltarea sa de considerente strategice (de exemplu, utilizarea potențială în scopuri militare). Statele membre nu reușesc să cadă de acord cu privire la aceste puncte. Cu toate acestea, se preconizează că aproximativ o treime din veniturile potențiale care vor fi generate de Galileo vor proveni din utilizarea serviciului PRS (serviciul public reglementat), de exemplu de către serviciile de urgență, forțele de securitate și forțele armate.</b>
<b>A.5 Obiective politice mai largi (inclusiv aspectele care țin de reglementare)</b>	Comisia (Consiliul)	Parțial	Dezvoltarea aplicațiilor GNSS depinde, de asemenea, în mare măsură de măsurile de reglementare care trebuie introduse atât la nivelul statelor membre, cât și la nivelul Uniunii Europene. S-a estimat că aproximativ o treime din veniturile potențiale depind de sprijinul legislativ al sectorului public, fără de care sectorului privat îi este imposibil să anticipeze veniturile. Cu toate acestea, Comisia nu a prezentat un program prin care să crească șansele de reușită ale programului Galileo prin măsuri de reglementare.
<b>A.6 Selectarea formei celei mai adecvate de parteneriat</b>			
<i>Organismul auditat a analizat alte modalități alternative capabile de a răspunde nevoilor, cum ar fi procedura de achiziții publice tradițională sau privatizarea, înainte de a opta pentru finanțarea de tip public/privat și concesionare?</i>	Comisia (Consiliul)	Nu	În lucrările de pregătire pe care le-a efectuat, Comisia nu a analizat opțiunea unei proceduri de achiziții publice tradiționale. Comisia s-a limitat la examinarea (i) elaborării unui plan de dezvoltare pentru programul Galileo și (ii) a structurii adecvate pentru un PPP. În lucrările de pregătire ale Comisiei s-a propus un PPP sub forma modelului concesiunii, în detrimentul modelului asociației în participațiune.  Contrar recomandărilor formulate în două studii executate de PricewaterhouseCoopers (în noiembrie 2001 și în ianuarie 2003), nu s-a recurs ulterior la un calcul comparativ al costului de referință pentru sectorul public ( <i>public sector comparator</i> ) cu scopul de a furniza un element de referință în raport cu care să se poată măsura beneficiile globale pe care le pot prezenta ofertele depuse de sectorul privat pentru PPP, în vederea îmbunătățirii poziției de negociere a sectorului public.
<b>A.7 Inovarea</b>			
<i>Organismul auditat a identificat în avans posibilitățile de inovare în domeniul precum proiectarea și construcția, exploatarea și finanțarea proiectului?</i>	Comisia	Parțial	În lucrările sale de pregătire, Comisia a recunoscut necesitatea inovării în concesiunea propusă pentru Galileo, dar nu a identificat cu precizie unde este posibilă inovarea sau modalitățile prin care se poate realiza.  Comisia nu a realizat alte lucrări de pregătire suplimentare. Încă de la începutul procedurii de selecție în vederea concesionării, documentația de atribuire i-a încurajat pe ofertanți să propună soluții inovatoare, permițându-le să prezinte mai multe variante ale ofertelor.  Cu toate acestea, din cauza lipsei de claritate a cerințelor stabilite pentru concesionarea sistemului Galileo (a se vedea rubrica A.2), era imposibil ca inovarea să fie avută în vedere ca factor prioritar pe durata procedurii de selecție.
<b>A.8 Evaluarea riscurilor</b>			
<i>Organismul auditat a analizat în avans modalitatea adecvată de repartizare a riscurilor aferente proiectului între părțile participante din partea sectorului public și cele din partea sectorului privat?</i>	Comisia	Nu	În faza de pregătire nu s-a procedat la o examinare a repartizării riscurilor. Acest lucru ar fi fost posibil dacă s-ar fi stabilit cerințe clare pentru sectorul privat.

<b>A.9 Accesibilitatea financiară și raportul costuri/beneficii preconizat</b>			
<i>Organismul auditat a stabilit, înainte de lansarea procedurii de atribuire, dacă proiectul avea să aibă un cost accesibil și dacă va oferi un raport costuri/beneficii bun?</i>	Comisia	Nu	Cu toate că au fost identificate încă din faza de pregătire o serie de riscuri și de obstacole care trebuiau să fie depășite înainte de atribuirea concesiunii partenerilor privați, nu s-a procedat la o evaluare a gradului în care aceste incertitudini pot afecta fezabilitatea proiectului. Au fost examinate beneficiile potențiale pe care le poate oferi proiectul Galileo, însă nu au fost detaliate în profunzime argumentele pro și contra modelului concesiunii. Nu s-a ținut seama de aspecte precum accesibilitatea financiară și raportul costuri/beneficii preconizat referitoare la concesionarea sistemului Galileo înainte de lansarea procedurii de atribuire.
<b>A.10 Construirea unui dosar preliminar</b>			
<i>Organismul auditat a elaborat un dosar preliminar adecvat în sprijinul deciziei de a lansa procedura de atribuire pentru proiect?</i>	Comisia	Parțial	La cererea Consiliului (Rezoluția Consiliului din 5 aprilie 2001), Comisia a dispus efectuarea unor lucrări de pregătire pentru a susține elaborarea unui plan de dezvoltare pentru programul Galileo și a analiza un model adecvat (dosar preliminar) de PPP. Cu toate că pledau în favoarea acordării sprijinului sectorului public, invocând raportul costuri/beneficii solid, aceste lucrări nu prezentau în mod clar meritele și dezavantajele utilizării modelului concesiunii.
<b>B. Gestionarea proiectului</b>			
<b>B.1 Echipa de proiect</b>			
<i>Organismul auditat a evaluat competențele de care va avea nevoie pentru a finaliza cu succes proiectul? Din ce direcție ar fi putut obține aceste competențe organismul auditat, de la personalul intern sau de la consultanți externi? Organismul auditat a reușit să reunească echipa de proiect în timp util?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Parțial	GJU a devenit operațională în septembrie 2003, când a preluat efectivul existent de personal de la Structura provizorie pentru Galileo ( <i>Galileo Interim Support Structure – GISS</i> ). S-au efectuat angajări suplimentare, însă GJU nu a reușit să recruteze personal care să aibă experiență prealabilă directă în gestionarea procesului de încheiere a unui PPP sau a concesiunilor. GJU nu a desemnat consultanți externi decât într-o fază tardivă din derularea procedurii de selecție pentru proiectul Galileo (și a nume, după publicarea documentației de atribuire și inițierea dialogului competitiv).
<b>B.2 Studiul de piață</b>			
<i>Organismul auditat a efectuat un studiu de piață înainte de lansarea procedurii formale de atribuire pentru a se asigura că există furnizori dispuși să candideze pentru proiect?</i>	Comisia	Parțial	Pe 22 februarie 2003, Comisia a lansat o invitație pentru exprimarea interesului (IO C 43, 22.2.2003, p. 12) din partea întreprinderilor pentru „concesiunea Galileo”. Această invitație avea ca scop constituirea unei baze de date a societăților interesate și urmarea să le permită acestora să se pregătească pentru procedura de atribuire. Și-au exprimat interesul și au fost înregistrate în baza de date 85 de societăți. Deși s-a organizat o zi de informare pentru părțile interesate, nu s-a depus niciun efort pentru a se evalua dacă și cum au înțeles acestea) cerințele pentru concesiunea propusă. În general, s-a constatat că există interes din partea unor furnizori potențiali pentru proiectul Galileo, dar aceștia aveau nevoie de cerințe mai precise înainte de a se angaja într-o concesiune.
<b>B.3 Aspectele contractuale</b>			
<i>Organismul auditat a identificat problemele de natură contractuală care erau susceptibile să apară în cursul procedurii de atribuire și a redactat un proiect de contract în care să prezinte propuneri inițiale pentru fiecare dintre aceste probleme?</i>	GJU	Parțial	S-a redactat un proiect de contract în cursul fazei de selecție și al dialogului competitiv. Cu toate acestea, proiectul de contract s-a dovedit a fi încă foarte prematur, dată fiind existența unui număr mare de incertitudini, dintre care una destul de importantă este legată de faptul că nu se stabilise care urma să fie legea aplicabilă.

<b>Sinteza evaluării</b>			
<b>Criterii (stabilite pe baza Liniiilor directoare ale Intosai privind bunele practici pentru auditul finanțării de tip public/privat și al concesiunilor)</b>	<b>Organismul responsabil</b>	<b>Au fost îndeplinite criteriile?</b>	
<b>B.4 Strategia privind procedura de atribuire</b>			
<i>Organismul auditat a elaborat o strategie privind procedura de atribuire care să facă referire la numărul de faze care trebuie organizate, la numărul de oferte care trebuie solicitate în fiecare fază a procedurii de atribuire, la abordarea pe care o va adopta organismul pentru a comunica cu ofertanții și la un calendar realist al procedurii?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Parțial	În urma lucrărilor de pregătire ale Comisiei, s-a elaborat un program orientativ pentru fazele de selecție și negociere ale procedurii de atribuire a contractelor, care prevedea o invitație pentru exprimarea interesului, o invitație de participare la o procedură de concesiune, o fază de preselecție și o fază de selecție. S-a preconizat că atribuirea contractului va avea loc în termen de 14 luni de la demararea procedurii. În ciuda întârzierii survenite în demararea activităților Întreprinderii comune Galileo, Comisia și GJU au respectat inițial programul și au organizat fazele de selecție și de negociere în decursul unei perioade scurte între 2003 și 2004 (anunțul de organizare a procedurii de concesiune publicat în JO 2003/S 200 – 179789).  Acest calendar era totuși foarte ambițios. Practicile în materie de parteneriate public-privat și de inițiative de finanțare privată din Regatul Unit demonstrează că este nevoie de o durată mult mai lungă (o durată de 18 luni nu este excepțională) pentru a defini obiective specifice și coerente chiar și pentru un proiect de PPP obișnuit și lipsit de complexitate. Practicile consacrate în materie de atribuire a contractelor puse în aplicare de ESA sugerează, de asemenea, că este nevoie de mai mult de un an pentru a defini o abordare solidă în peisajul industriei spațiale europene, chiar și pentru o organizație cu o experiență îndelungată.
<b>B.5 Calendarul proiectului</b>			
<i>Organismul auditat a elaborat un calendar rezonabil pentru proiect, care să fi stabilit reperi temporale în funcție de care se pot măsura progresele realizate și etapele în care organismul trebuie să verifice dacă proiectul continuă să fie viabil?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Parțial	Calendarul global inițial pentru programul Galileo a fost comunicat cu mai multe ocazii între 2000 și 2004 (a se vedea <b>tabelul 1</b> ).  Calendarul avea însă un caracter foarte general și nu cuprindea reperi temporale intermediare care să poată fi utilizate pentru a verifica viabilitatea programului. Actualizările aduse calendarului au fost anunțate prin notificări oficiale în 2006 și în 2007.  Reperele temporale intermediare referitoare la procedura de concesiune au fost amânate în mai multe rânduri, fără să se semnaleze însă dacă proiectul continua să fie fezabil sau nu.
<b>B.6 Compararea costurilor și a beneficiilor</b>			
<i>Organismul auditat a comparat costurile și beneficiile opțiunii de finanțare de tip public/privat cu cele presupuse de o opțiune alternativă de atribuire a contractului?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Nu	Lucrările de pregătire ale Comisiei au inclus o analiză a costurilor/beneficiilor pentru proiectul Galileo, însă același gen de analiză nu s-a realizat și pentru modelul de concesiune propus în raport cu o altă opțiune de atribuire a contractului.  După cum s-a indicat în rubrica A.6, studiile realizate de PricewaterhouseCoopers recomandau elaborarea unui calcul comparativ al costului de referință pentru sectorul public ( <i>public sector comparator</i> ). Acestei recomandări nu i s-a dat însă curs niciodată.
<b>B.7 Lista candidaților</b>			
<i>Organismul auditat a reușit să elaboreze o listă judicioasă de candidați?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Parțial	Consortiile preselectate (a se vedea, de asemenea, rubrica B.2) reunesc o gamă largă de societăți industriale europene capabile să execute sistemul Galileo.  Cu toate acestea, industria din aval și operatorii au fost marginalizați de întreprinderile de producție din sectorul spațial. Această situație a fost exacerbată după ce unul dintre consorțiile preselectate a decis să se retragă din procedura de selecție în vara anului 2004.

<b>B.8 Specificarea cerințelor</b>				
<i>Organismul auditat și-a specificat cu claritate cerințele?</i>	GJU	Nu	<p>Utilitatea caietului de sarcini redactat de GJU a constat în principal în a-i ajuta pe ofertanți să își structureze propunerile. Cu toate acestea, deși pune la dispoziție o serie de principii generale, nu indica obiectivele specifice, pozițiile de risc clare sau abordările privilegiate de GJU ca reprezentantă a sectorului public. În special, caietul de sarcini nu făcea nicio referire la defectele de proiectare sau la dificultățile inerente modelului de concesiune propus. De exemplu, GJU nu a precizat care era opțiunea pe care o prefera (sau opțiunile alternative) pentru dezvoltarea pieței, ci s-a limitat doar la a le solicita ofertanților să prezinte propuneri de abordări. Mai mult, deși le-a cerut ofertanților să își descrie strategia privind preluarea rezultatelor în urma fazei de validare pe orbită și privind regimul de răspundere civilă, nu a stabilit care este cadrul legislativ aplicabil contractului de concesiune, cu toate că acesta ar fi putut constitui o bază utilă care să îi ajute pe ofertanți să își realizeze analiza. Singura excepție s-a referit la opțiunile de lansare, în legătură cu care GJU și-a indicat în mod clar preferința pentru Ariane 5 și Soyuz.</p> <p>Prin urmare, ofertanții nu au dispus de informații suficiente privind poziția și preferințele sectorului public și au trebuit să se bazeze pe propriul raționament pentru redactarea ofertelor, fără nicio îndrumare pe care să își fondeze propunerile și fără a avea posibilitatea de a răspunde cu precizie la cerințele clar formulate.</p>	
<b>B.9 Menținerea concurenței</b>				
<i>Organismul auditat a reușit să mențină tensiunea concurențială până la atribuirea contractului și a gestionat în mod corespunzător negocierile cu ofertantul selectat?</i>	GJU	Nu	<p>Având în vedere că s-a arătat, în două cazuri, incapacită să selecteze un ofertant preferat și că și-a dat acordul în privința fuziunii, GJU nu a reușit să mențină tensiunea concurențială.</p>	
<b>B.10 Revizuire periodică</b>				
<i>Organismul auditat a evaluat cu regularitate, în decursul procedurii de atribuire, dacă proiectul continua să ofere un raport costuri/beneficii bun?</i>	Responsabilitate partajată Comisia – GJU	Nu	<p>În comunicările sale, GJU a manifestat cu regularitate un angajament ferm de a încheia un acord cu sectorul privat, însă nu a reușit să evalueze fezabilitatea sau rentabilitatea potențială a unei asemenea acțiuni (a se vedea, de asemenea, rubrica B.5).</p>	
<b>B.11 Bugete pentru costurile proiectului</b>				
<i>Organismul auditat a alocat și a controlat bugete realiste care să includă toate costurile proiectului, inclusiv resursele interne și externe?</i>	Responsabilitate partajată	Da	<p>GJU și-a fundamentat deciziile pe bugete anuale aprobate pentru fiecare dintre sarcinile care i-au fost atribuite.</p> <p>Cu toate acestea, Comisia și GJU nu au estimat nivelul de cheltuieli pe care le vor suporta sectorul public și cel privat pentru întreg procesul de selecție și de negociere. Sectorul privat a prezentat o estimare de 24,5 milioane de euro în octombrie 2005.</p>	
<b>B.12 Desemnarea consultanților</b>				
<i>Organismul auditat a desemnat consultanți externi competenți în urma unei proceduri de concurs?</i>	Responsabilitate partajată	Parțial	<p>GJU a selectat consultanți externi cu experiență în urma unui concurs de oferte, însă nu i-a desemnat ca atare decât într-o fază tardivă din derularea procedurii de selecție pentru proiectul Galileo (și a nume, după publicarea documentației de atribuire și inițierea dialogului competitiv).</p>	

Criterii (stabilite pe baza Liniiilor directoare ale Intosai privind bunele practici pentru auditul finanțării de tip public/privat și al concesiunilor)	Organismul responsabil	Au fost îndeplinite criteriile?	Sinteza evaluării
<b>B.13 Gestionarea costurilor</b>			
<i>Cum și-a monitorizat și și-a gestionat organismul auditat costurile aferente proiectului, atât la nivelul resurselor interne, cât și la nivelul celor externe?</i>	Responsabilitate partajată	Parțial	<p>GUJ a angajat consilier și consultanți externi pe baza unor contracte-cadru încheiate în urma unei proceduri de concurs de oferte. Costurile au fost menținute sub control prin faptul că s-au plasat comenzi de lucru individuale. Cu toate acestea, GUJ nu dispunea de o politică pe termen lung în ceea ce privește costurile aferente consultațiilor externe.</p>
<b>C. Ofertele și contractul</b>			
<b>C.1 Propunerile ofertanților</b>			
<i>Ofertanții au propus o gamă de soluții suficient de largă?</i>	Parțial	Parțial	<p>Ofertele primite de GUJ reflectau competențele și experiența ofertanților, lideri în industria spațială europeană. Cu toate acestea, având în vedere că sectorul public nu a furnizat specificații precise (a se vedea rubrica B.8), ofertanții nu au avut la dispoziție orientări care să îi asiste la întocmirea propunerilor și nu au avut posibilitatea de a răspunde cu precizie la cerințele clar formulate.</p> <p>Această problemă a fost identificată de unul dintre ofertanții preselectați, care a preconizat cu acuratețe rezultatul procedurii de concesionare în primăvara anului 2004 (în procesul-verbal al unei ședințe organizate în cadrul procedurii dialogului competitiv):</p> <p>„Caietul de sarcini pus la dispoziție de GUJ cuprinde numeroase instrucțiuni utile, iar decizia de a organiza ședințe bilaterale din două în două săptămâni (ședințe organizate în cadrul procedurii dialogului competitiv) este una judicioasă. Cu toate acestea, subzistă o seamă de preocupări importante. Timpul prevăzut pentru analiza cerințelor GUJ, planificarea planului de dezvoltare al societății de exploatare a sistemului Galileo și depunerea unei oferte până la 1 septembrie anul curent este mult prea scurt. Ofertele care vor fi depuse la termenele stabilite vor trebui să se fondeze în mare măsură pe ipoteze. Declarațiile verbale prin care ofertanții sunt încurajați să facă tot ce le este posibil sunt contrazise de instrucțiunile scrise de a elabora și de a prezenta o ofertă cu forță juridică obligatorie. GUJ nu dispune de mijloacele necesare pentru a efectua o comparație validă a ofertelor pe baza a ceea ce constituie cel mai bun raport costuri/beneficii pentru sectorul public. GUJ nu a elaborat un plan de dezvoltare de către sectorul public care să îi permită efectuarea acestor comparații și nu poate elabora un astfel de plan în termenele stabilite pentru procedura de atribuire. În special, evaluările ofertelor vor fi inconsecvente, din următoarele motive: (i) nevoia pe care o vor resimți ofertanții de a impune condiții riguroase pentru ofertele pe care le vor depune, condiții care vor fi diferite de la o ofertă la alta și pe care GUJ nu va fi capabil să le evalueze; (ii) faptul că GUJ le solicită ofertanților să își ia un angajament personal privind principalele rezultate pe care le vor produce, angajamente care, din nou, vor fi diferite de la o ofertă la alta și pe care GUJ nu va fi capabil să le evalueze. Prin urmare, ofertanții se confruntă cu un risc de atribuire a contractului în totalitate neconform cu principiile acceptate pentru un PPP.”</p>



		<p>După cum s-a precontractat, ofertele depuse nu conțineau prețuri ferme și nici angajamente ferme, astfel încât GJU a fost obligată să prelungească faza de selecție. O notă tehnică întocmită de un consultant al GJU în decembrie 2004 vine să confirme cele de mai sus:</p> <p>„Din mai multe puncte de vedere, faptul că propunerile ofertanților nu sunt suficiente de detaliate reflectă incertitudinile care planează asupra cerințelor formulate de GJU. Ca urmare a acestor incertitudini, au existat diferențe structurale semnificative între oferte (făcând dificilă o comparație directă) și ambii ofertanți au oferit doar prețuri orientative.”</p>
<b>C.2 Evaluarea ofertelor</b>		
<i>Organismul auditat a efectuat o evaluare a tuturor aspectelor pertinente ale ofertelor depuse?</i>	Parțial	<p>GJU a evaluat și a notat ofertele primite în conformitate cu criteriile sale de evaluare generale prestabilite (financiare, tehnice și referitoare la gestionare).</p> <p>Cu toate acestea, în februarie 2005, GJU a furnizat în cele din urmă o evaluare globală care era egală pentru toate ofertele concurente (a se vedea, de asemenea, rubrica C.1).</p>
<b>C.3 Selecția ofertantului</b>		
<i>Organismul auditat a procedat la o analiză a rezultatelor evaluărilor care să îi permită selectarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere tehnico-economic?</i>	Parțial	<p>Pentru evaluarea ofertelor, GJU și-a aplicat criteriile oficiale de evaluare a ofertelor. GJU nu dispunea însă de criterii de evaluare detaliate și riguroase, care să reflecte cerințe precise pe baza cărora să se evalueze și să se compare ofertele depuse în timpul procedurii concursului de oferte (a se vedea, de asemenea, rubrica A.4).</p> <p>GJU s-a declarat, în două ocazii, incapabilă să selecteze un ofertant preferat: în octombrie 2004 și, după ce a prelungit faza de selecție, în februarie 2005.</p>
<b>C.4 Modificările survenite în contract în timpul negocierilor cu ofertantul câștigător</b>		
<i>Organismul auditat a reușit să reducă la minimum modificările aduse termenilor contractului în timpul negocierilor finale cu ofertantul câștigător?</i>	Nu	<p>După aprobarea fuziunii și depunerea unei oferte comune, GJU și-a pierdut puterea de a influența procesul de negociere. GJU nu a reușit să impună respectarea condițiilor de fuzionare, iar negocierile a avut de suferit din cauza componenței consorțiului fuzionat și a incapacității acestuia de a ajunge la un consens (din motive precum numărul acționarilor, interesele diferite ale acestora, experiența în materie de PPP etc.).</p>

**GLOSAR DE TERMENI UTILIZAȚI ÎN PREZENTUL RAPORT**

**Calcul comparativ al costului de referință pentru sectorul public (*public sector comparator*):** Estimare a costului proiectului în cazul în care s-ar utiliza metodele tradiționale de atribuire a contractelor de achiziții publice. Se recurge la acest instrument pentru a stabili dacă finanțarea din surse private oferă un raport costuri/beneficii mai bun decât metodele tradiționale de achiziții publice.

**Conflict de interese:** Situație în care o persoană sau o organizație dată acționează în mai multe calități, ale căror obiective și interese intră în contradicție.

**Contract de achiziții publice tradițional:** Contract conform căruia clientul plătește furnizorul pentru bunurile furnizate pe măsură ce avansează lucrările pentru executarea bunului respectiv. Astfel de bunuri sunt plătite integral doar după ce sunt finalizate. Întreținerea acestor bunuri face obiectul unor contracte separate, în timp ce exploatarea lor rămâne responsabilitatea sectorului public.

**Contract de concesiune:** Contract între parteneri publici și privați care acordă acestora din urmă dreptul exclusiv de a exploata, de a întreține și de a realiza investiții într-o utilitate publică.

**Dosar preliminar:** Informații care prezintă argumentele pentru demararea și continuarea unui proiect. Dosarul furnizează motivele în favoarea demarării proiectului, răspunzând la întrebarea „de ce?”.

**Parteneriat public-privat:** Inițiativă a unui serviciu guvernamental sau a unei societăți private, finanțată și exploatată prin intermediul unui parteneriat între o autoritate a statului și una sau mai multe societăți din sectorul privat.

**Plan de dezvoltare:** Declarație formală prin care se prezintă o serie de obiective ale întreprinderii, motivele pentru care se estimează că pot fi îndeplinite acestea și planul prevăzut pentru atingerea lor.

**Plată de punere la dispoziție:** Plată periodică vărsată de către o autoritate publică către un concesionar pentru un serviciu de infrastructură furnizat.

**Procedură de atribuire a contractului:** Practică prin care se solicită, se primesc și se evaluează oferte depuse de diverse societăți din sectorul privat pentru exploatarea serviciilor în cadrul unei finanțări de tip public-privat sau al unei concesiuni, scopul fiind de a obține cel mai bun raport costuri/beneficii.

**Repartizarea riscurilor:** Acord între părțile la o finanțare de tip public-privat sau la o concesiune care definește care dintre părți este (sunt) responsabilă (responsabile) de suportarea consecințelor financiare sau de alt gen ale unui eveniment survenit, de minimizarea riscului de survenire a unui eveniment nefast sau de reducerea impactului unui asemenea eveniment.

**Segmentul utilizatori al sistemului Galileo:** Spre deosebire de segmentul spațial și de segmentul terestru ale sistemului, segmentul utilizatori traduce semnalele în servicii destinate utilizatorilor finali. Este constituit din diverse tipuri de receptoare pentru utilizatori.

**Structura de administrare:** Sistem de supraveghere instituit pentru a permite conducerii să mențină controlul asupra proiectului, inclusiv în ceea ce privește repartizarea responsabilităților de gestionare și procesele și sistemele utilizate pentru raportarea către conducere.

**Tensiune concurențială:** Situație în care societățile concurente sunt constrânse să prezinte autorității contractante oferte la cel mai bun preț pentru produsele/serviciile pe care le furnizează, astfel încât să își poată menține poziția față de concurenții rivali, situație care este în beneficiul autorității contractante.

**Transfer de risc:** Transferul unui risc suportat în mod normal de autoritatea contractantă către furnizorul privat al serviciului.

# RĂSPUNSURILE COMISIEI

## SINTEZĂ

### I.-V.

Galileo și EGNOS sunt două programe inovative al căror obiectiv este realizarea unui sistem european global de navigare prin satelit. Agenția spațială europeană (ESA) și Comisia au demarat aceste două programe sub forma unei inițiative comune și au obținut de la statele membre o susținere puternică pentru aceste două programe.

ESA și-a asumat responsabilitatea dezvoltării tehnologice, în timp ce Comisia are răspunderea de a elabora politica în domeniu. Împreună, acestea au înființat întreprinderea comună Galileo (GJU), drept platformă de coordonare pentru monitorizarea realizării etapei de dezvoltare și validare.

La propunerea Comisiei, pentru etapa de constituire și operațională, Consiliul a înființat o agenție de reglementare (GSA), care să reprezinte interesele sectorului public în cadrul parteneriatului public-privat (PPP).

Statele membre și Agenția spațială europeană au avut un rol-cheie încă de la începutul acestor programe. După confruntarea cu unele dificultăți în identificarea unor surse private de finanțare, programul integrat Galileo/EGNOS a devenit, în 2008, un program al Uniunii Europene, finanțat în totalitate din bugetul comunitar. Din acel moment, Comisia și-a asumat rolul de a gestiona programul. Întrucât au fost clarificate noile responsabilități în materie de organizare, în prezent Comisia consideră că este pe făgașul bun în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor sale. Comisia recunoaște că au fost întârzieri și supracosturi, însă având în vedere natura inovatoare și complexitatea tehnică a proiectului preliminar, Comisia consideră că evaluarea efectuată de Curtea de Conturi cu privire la gestionarea etapei de dezvoltare și validare este excesiv de negativă. În urma unei analize ulterioare, s-a ajuns la concluzia că se putea face mai mult pentru rezolvarea unora dintre problemele apărute la început.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### V.

#### (i)

GJU a fost înființată pentru a reprezenta o interfață între ESA, a cărei atribuție este de a derula activitățile de dezvoltare tehnologică (IOV sau etapa de validare pe orbită) și Comisia Europeană, responsabilă cu aspectele de politică ale programului.

#### (ii)

Comisia a monitorizat constant programul, fără să intervină în atribuțiile ESA, în special în ceea ce privește chestiunile tehnice și industriale. Comisia a intervenit ori de câte ori a fost necesar să se evite blocajele și să propună adaptări ale programului.

### VI.

Alegerea PPP a fost o decizie politică luată de Consiliu. Comisia a primit un mandat politic clar de a pregăti un PPP într-o perioadă de timp limitată, și l-a pregătit pe baza informațiilor disponibile la data respectivă în acest sector cu un grad mare de specificitate și inovator. Din partea industriei au venit propuneri importante și realiste, ca răspuns la anunțul privind cererea de oferte pentru concesionarea unui PPP.

### VIII.

Prin GJU și apoi prin GSA, Comisia a utilizat fonduri din cel de al șaselea program-cadru pentru finanțarea activităților de dezvoltare tehnologică, precum și CDT pentru aplicații. Aceste proiecte de CDT, în special CDT pentru aplicații, vor da roade pe termen mediu și lung (2009-2015), iar exploatarea acestor activități va fi inclusă în viitorul „Plan de acțiune pentru aplicarea GNSS”.

### IX.

Propunerea Comisiei de a integra EGNOS în programul Galileo a salvat efectiv programul EGNOS și a asigurat disponibilitatea fondurilor necesare pentru continuarea proiectului. Comisia a menținut această abordare orientată către integrare atât în timpul cât și după negocierile privind contractul de concesionare.

### X.

Declarația Curții de Conturi nu ține seama în totalitate de contextul general existent la data respectivă. Programul a implicat un mare număr de părți interesate din sectorul public (statele membre ale UE și ale ESA, țări terțe, Comisia), cu diferite atribuții și responsabilități instituționale, iar Comisia a avut un rol activ în identificarea instrumentelor adecvate pentru participarea corespunzătoare a părților interesate. Comisia a realizat un progres real în domeniul cooperării internaționale. Crearea GJU și a GSA, precum și propunerile de reorientare a programului, care au culminat cu adoptarea Regulamentului 683/2008, sunt un exemplu al rolului coordonator exercitat de Comisie, cu respectarea rolurilor îndeplinite de părțile interesate.

### XI.

Comisia a primit un mandat clar de a-și asuma gestionarea programului în etapa de realizare și, în consecință, a început să-și adapteze capacitatea de management atât pe baza resurselor interne, cât și cu sprijinul unor consultanți externi calificați.

### XII.

Experiența acumulată cu Galileo este împărtășită cu statele membre și cu alte părți interesate, în vederea îmbunătățirii capacității de gestionare a marilor programe de infrastructură.

# RĂSPUNSURILE COMISIEI

## INTRODUCERE

### 2.

Agenția spațială europeană și Comisia au demarat EGNOS și Galileo sub forma unei inițiative comune și au obținut de la statele membre o susținere puternică pentru aceste două programe.

ESA și-a asumat responsabilitatea dezvoltării tehnologice, în timp ce Comisia are răspunderea elaborării politicii în domeniu. Împreună, acestea au înființat întreprinderea comună Galileo (GJU), drept platformă de coordonare pentru monitorizarea realizării etapei de dezvoltare și validare.

La propunerea Comisiei, pentru etapa de constituire și operațională, Consiliul a înființat o agenție de reglementare (GSA), care să reprezinte interesele sectorului public în cadrul parteneriatului public-privat (PPP).

## ISTORIA SISTEMULUI GALILEO

### 15.

Pentru realizarea etapei de dezvoltare a programului Galileo, a fost creată GJU, astfel încât să se asigure unitatea dintre administrarea și controlul financiar al proiectului în etapa de cercetare, dezvoltare și demonstrativă a programului Galileo, în acest scop fiind utilizate fondurile alocate programului [articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 876/2002]. Responsabilitatea tehnică a acestei etape a fost încredințată Agenției spațiale europene, în cadrul programului acesteia, GalileoSat. Aprobarea programului GalileoSat de către statele membre ESA a însemnat demararea activităților industriale. Întreprinderea comună Galileo a reprezentat o platformă de coordonare între ESA și Comisie pentru etapa de dezvoltare și validare.

### 17.–18.

În conformitate cu articolul 2 din statutul GJU, principalele atribuții sunt următoarele:

- 1) monitorizarea integrării EGNOS în programul Galileo, precum și a realizării etapei de dezvoltare și validare a programului Galileo;
- 2) lansarea prin ESA a activităților industriale din etapa de dezvoltare;
- 3) pregătirea, în cooperare cu Comisia și cu ESA, a etapelor de constituire și operaționale prin gestionarea procedurii de licitație, în vederea încheierii unui acord de concesiune;
- 4) supervizarea punerii în practică a activităților programului.

### 21.

Consiliul „Transporturi” din martie 2004 a invitat Comisia să prezinte, în octombrie 2004, o comunicare în care să nu prezinte progresele realizate în etapa de dezvoltare și validare, ci cu privire la începerea celor două etape, de realizare și operațională.

Întârzierea înregistrată în dezvoltarea tehnologică (IOV sau etapa de validare pe orbită) la data respectivă nu a fost considerată incompatibilă cu începerea activităților pentru etapa de constituire a programului în 2006.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 22.

Informațiile disponibile la acea vreme susțineau ideea conform căreia nu era neînțemeiat să se aștepte un rezultat favorabil ca urmare a procedurii de licitație. În comunicare s-a arătat că procedura reușise până la acea dată și a fost solicitată confirmarea Consiliului pentru:

- a permite întreprinderii comune să definească negocierea contractului de concesiune, care trebuia semnat în cursul anului 2005, precum și
- a permite părților interesate din sectorul privat să își confirme ofertele și angajamentele financiare.

### 23.

Îndeplinindu-și responsabilitățile de politică primite, Comisia a creat condițiile pentru a se ajunge la un acord între statele membre, solicitându-i fostului comisar Van Miert să medieze. În perioada iulie-decembrie 2005, Comisia a reușit să deblocheze negocierile privind concesiunea și acea parte din activitățile etapei de realizare și validare care stagna din cauza dezacordurilor dintre statele membre.

### 26.

În 2006, în special în a doua jumătate a anului 2006, GJU a reușit, cu sprijinul ferm al Comisiei și al Băncii Europene de Investiții, să reducă divergențele pe care le-a avut cu consorțiul rezultat din fuziune, la numai câteva chestiuni substanțiale pentru care nu s-a ajuns la un acord. Rezultatul acestor negocieri, împreună cu echipa de negociere, precum și alte activități ale GJU, au fost transferate la GSA la finele anului 2006.

### 27.

La sfârșitul anului 2005, Comisia a pregătit bazele pentru etapa de realizare, prin inițierea măsurilor menite să asigure transferul de la GJU, creată pentru etapa de dezvoltare, la GSA, creată în vederea gestionării intereselor sectorului public în cadrul PPP pentru etapa de realizare și operațională.

În realizarea acestor acțiuni, Comisia a avut drept punct de plecare două estimări: 1) negocierile privind concesiunea ar putea fi încheiate până la sfârșitul anului 2006, întrucât stadiul negocierilor după fuzionarea consorțiilor oferea o oarecare credibilitate acestei estimări, și 2) întârzierile evidente din etapa IOV duceau la concluzia că etapa IOV avea să dureze mai mult decât GJU.

### 28.

Într-o dezvoltare paralelă, între 2006 și 2007, ESA s-a confruntat în continuare cu dificultăți majore în gestionarea programelor EGNOS și Galileo. În cazul EGNOS, dificultățile au fost în esență de natură tehnică. În ceea ce privește Galileo, organizarea industrială și gestionarea acesteia de către ESA înregistrau întârzieri considerabile și supracosturi. ESA a întreprins o reconfigurare majoră a relațiilor contractuale create pentru programul GalileoSat.

Confruntată cu aceste dificultăți și cu stagnarea procesului de concesiune, Comisia a propus Consiliului și Parlamentului să redirecționeze programul, să finanțeze etapa de realizare din bugetul Comisiei, să acționeze ca gestionar de program și să împuternicească ESA drept agent de achiziții pentru etapa de realizare. La 9 iulie 2008 a fost adoptat Regulamentul 683/2008 privind continuarea punerii în aplicare a programelor GNSS.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 29.

Comunicarea din mai 2007 nu își propunea să descrie în detaliu motivele eșuării negocierilor de concesionare, ci, mai degrabă, să evidențieze rezultatele negocierilor și să propună măsuri pentru a avansa.

### OBIECTUL ȘI ABORDAREA AUDITULUI

### 31.

În perioada auditată de Curte (septembrie 2003-decembrie 2006), a fost înființat GJU pentru a asigura caracterul unitar al gestiunii și controlului financiar al proiectului în etapa de cercetare, dezvoltare și demonstrativă a programului Galileo și, de asemenea, pentru mobilizarea fondurilor alocate acestui program.

### OBSERVAȚII

### 39.

Conceperea proiectului PPP s-a întemeiat pe studii și rapoarte întocmite pe parcursul etapei de definire a programului Galileo, care a evidențiat viabilitatea realizării, funcționării și exploatarea comercială a programului Galileo în cadrul unei structuri PPP care presupunea finanțare privată. A fost încurajată alegerea PPP, aprobată în cele din urmă de către Consiliu. Pregătirea PPP s-a aflat sub presiunea timpului scurt avut la dispoziție. Industria a prezentat propuneri serioase și realiste, ca răspuns la invitația de a-și manifesta interesul pentru crearea unui PPP în cadrul unei concesionări.

### 41.

Așa cum se arată în studiile puse la dispoziția Comisiei, s-a ținut seama de cele mai bune practici în domeniul PPP. Cu toate acestea, cele mai bune practici au fost stabilite de industrie și servicii consolidate (autostrăzi, spitale, centrale electrice...), unde riscurile sunt deja destul de bine identificate și este ușor să se întocmească o comparație a costurilor pe baza datelor existente privind costurile. Nu la fel s-a întâmplat și este departe de a fi cazul în ceea ce privește realizarea, funcționarea și exploatarea comercială a programului Galileo.

### (a)

Unicitatea proiectului Galileo a făcut extrem de dificilă aplicarea celor mai bune practici în materie de PPP, de exemplu dezvoltarea unui sistem de indici fiabil privind sectorul public, din cauza lipsei datelor.

Diferența materială din punctul de vedere al obiectului dintre IOV și FOC (capacitate operațională deplină) a făcut imposibilă aplicarea datelor rezultate din IOV pentru dezvoltarea unui astfel de sistem de comparare.

Studiile efectuate la solicitarea Comisiei și a GJU au arătat cu claritate riscurile inerente realizării, funcționării și exploatarea comerciale a infrastructurii propuse și au ajuns la concluzia că o repartizare eficientă era posibilă în cadrul unui regim de concesionare/PPP.

### (b)

Din cauza presiunii timpului și a dificultății de a găsi precedente suficiente pe care să se întemeieze, Comisia și GJU au optat pentru o procedură de dialog competitiv în materie de achiziții, de natură să favorizeze îmbunătățirea graduală a specificațiilor din caietul de sarcini.

Procedura dialogului competitiv este utilă în rezolvarea unor cazuri complexe, cum este PPP pentru programul Galileo, întrucât crearea acestuia pune probleme tehnice, financiare și juridice.

Într-adevăr, elementele necunoscute caracteristice PPP al programului Galileo trebuiau să fie rezolvate prin această procedură, prin interacțiunea cu ofertanți extrem de serioși și implicați.

Procedura a fost prelungită, astfel încât candidații să beneficieze de mai mult timp pentru prezentarea unor planuri de afaceri și a unor modele financiare mai detaliate și mai credibile.



## RĂSPUNSURILE COMISIEI

Prelungirea procedurii de dialog și interacțiunile dintre GJU și candidați, chiar și după fuzionarea acestora, a dat rezultate importante, care au fost incluse în clauzele esențiale („Head of Terms”).

### (c)

Personalul GJU era format din profesioniști cu experiență în sectorul spațial și în proiectele din acest domeniu, precum și experiență specifică privind gestionarea proiectelor de infrastructură din sectorul public și finanțarea proiectelor. Nu a existat o carență de cunoștințe comparativ cu profesioniștii din acest sector industrial.

În etapa de concepție a programului au fost implicați consultanți cu experiență (în special pentru studiul inițial). La demararea etapei active a dialogului competitiv, GJU a beneficiat de asistență privind negocierile atât înainte, cât și după fuzionarea candidaților, precum și în contextul operațiunii de fuziune propriu-zise, din partea unor consultanți experimentați (PricewaterhouseCoopers, Lovell’s etc.), dar și din partea unor înalți funcționari de la Banca Europeană de Investiții.

### (d)

Nici GJU, dar nici Comisia nu au încurajat ori susținut fuzionarea celor două oferte. Pentru atenuarea efectelor asupra procedurii descrise de Curte (în esență, pierderea cadrului concurențial), Comisia a impus condiții privind aprobarea operațiunii de fuziune.

După examinarea atentă a propunerii comune, GJU, cu asistența unor consultanți înalt calificați, a considerat, după evaluare, că propunerea comună oferea un raport mai bun între costuri și beneficii față de ofertele individuale.

### (e)

Statele membre nu au trebuit să se bazeze numai pe rapoartele oficiale ale GJU, întrucât ele erau reprezentate în consiliul de supraveghere al GJU, care era informat *in extenso* cu privire la stadiul negocierilor și primea cu regularitate date actualizate privind evoluția programului.

De asemenea, ele au fost reprezentate în grupuri de lucru specifice, în special la reuniunea de experți în domeniul PPP, în scopul de a se urmări îndeaproape procesul de negociere și au fost informate cu privire la toate dificultățile apărute în timpul negocierilor, în special cu privire la chestiuni legate de concesiune.

În pofida complexității, negocierile au fost structurate și conduse cu seriozitate și profesionalism de către cele două părți, și nu au oferit GJU motive de a pune la îndoială fezabilitatea concesiunii. Rapoartele GJU au fost orientate către un public mai larg, nu numai către statele membre, prin urmare unele informații comerciale trebuiau să rămână confidențiale.

### 42.

Modelul PPP propus de Comisie era diferit de alte modele PPP existente la acea dată. Din cauza specificității activităților și riscurilor implicate nu era posibil ca pentru proiectul Galileo să se ia drept referință, în ceea ce privește partajarea riscurilor și finanțarea între sectorul public și cel privat, alte proiecte existente.

### (a)

Complexitatea tehnologică a proiectului Galileo este un fapt bine înțeles de către toate părțile interesate și, în special, de către sectorul privat.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### (b)

Studiile inițiale arătau cu claritate dificultatea de a se prevedea capacitatea de generare a veniturilor, însă nu au considerat acest lucru drept un obstacol pentru reușita sistemului PPP.

Plățile de disponibilitate către sectorul public au fost considerate un mecanism adecvat pentru asigurarea viabilității financiare.

Clauzele esențiale au prevăzut un eventual mecanism al plăților de disponibilitate pentru care s-a încheiat un acord la nivel înalt cu sectorul privat.

### (c)

Sectorul privat avea cunoștința de fapt că proiectul era conceput sub responsabilitatea sectorului public în cadrul etapei de dezvoltare, fiind subliniat drept un element de complexitate în ceea ce privește repartizarea riscurilor relevante, în contextul sistemului de concesionare.

Cu toate acestea, rapoartele experților în domeniu nu au subliniat niciodată acest lucru drept un element de blocaj major pentru viabilitatea sistemului de concesionare.

Trebuie reamintit că industria care a elaborat proiectul în etapa de dezvoltare a fost amplu reprezentată la nivelul candidaților pentru contractul de concesionare.

### Caseta 2

Riscul de piață, riscul de concepție și, în mai mică măsură, riscurile răspunderii civile a terților au reprezentat domenii mai controversate în timpul negocierilor.

Cu toate acestea, în cursul negocierilor au fost realizate progrese, cel puțin în ceea ce privește repartizarea riscurilor privind responsabilitatea civilă și riscul de piață.

În plus, este probabil ca eșecul negocierilor de concesionare să aibă drept cauză și alți factori, de exemplu obținerea de către industrie a unor posibilități de finanțare mai avantajoase.

A fost identificată și recunoscută dificultatea transferării **riscului de piață** și, în consecință, clauzele esențiale au evidențiat cu claritate un eventual acord conform căruia transferul riscului ar fi minim într-o primă etapă, cu mecanisme pentru o creștere graduală a nivelului de transferare a riscului de piață în timpul executării contractului.

Transferarea **riscului de concepție** a fost chestiunea cea mai controversată în negocierile privind PPP.

Sectorul privat a considerat că etapa IOV, concepută inițial pentru reducerea riscurilor de concepție, a constituit o constrângere majoră în realizarea acestuia.

Atitudinea industriei de a refuza orice asumare a riscului de concepție din cauza lipsei de vizibilitate, a capacității de participare și de validare a etapei IOV a fost puternic contestată în timpul negocierii, întrucât potențialul deținător al concesiunii includea, în principal, aceiași actori industriali care erau conștienți de propria performanță în etapa de proiect.

Elementele de bază ale unei structuri capabile să atenueze **responsabilitatea civilă față de terți** au fost stabilite prin clauzele esențiale.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 43.

În temeiul propriului regulament, GJU „mandatează [ESA] să desfășoare activitățile necesare în etapa de dezvoltare cu privire la segmentul spațial și terestru asociat sistemului”.

ESA a desfășurat aceste activități în cadrul programului GalileoSat, finanțat în comun de către statele membre ESA, pe bază voluntară, și de către Comunitățile Europene.

### 45.

ESA a răspuns de executarea programului GalileoSat și a raportat la GJU cu privire la activitatea desfășurată. Supervizarea de către GJU, astfel cum este prevăzută la articolul 2 alineatul (4), s-a limitat la a se asigura că toate etapele programului s-au desfășurat corect, și nu a fost concepută ca o înlocuire a expertizei tehnice a ESA.

### 47.

Bugetul Galileo pentru dezvoltare și validare a fost stabilit pe baza studiilor comandate de Comisie și a fost acceptat de ESA în declarația referitoare la GalileoSat.

În declarația referitoare la GalileoSat s-a prevăzut o flexibilitate standard de 20 % a contribuției ESA, ceea ce a reprezentat *de facto* o rezervă în bilanț de 10 % pentru cheltuieli neprevăzute, care s-a dovedit insuficientă din cauza complexității programului.

### 48.

Startul tardiv al programului GalileoSat de către statele membre ESA a avut drept consecință întârzieri de demarare a proiectului și costuri crescute, care nu au mai fost recuperate.

### 49.

Procedura de achiziții din etapa IOV a fost îndeplinită de ESA în conformitate cu propriul sistem de achiziții.

ESA a optat pentru o formă de organizare industrială bazată pe un singur contractant principal, dar cu asigurarea, cel puțin în partea de program finanțată de statele membre ESA, a apelării la subcontractanți selectați geografic.

Galileo a fost primul și singurul program GNSS cu adevărat deschis participării industriei spațiale europene. În consecință, era probabil ca principalul contractant ales să beneficieze de un avantaj concurențial definitiv pentru viitoarele competiții (în principal, pentru etapa de dezvoltare). Acest lucru a avut repercusiuni majore asupra politicii industriale promovate de ESA.

Drept consecință a acestui fapt și a acțiunilor câtorva state membre interesate, principalul contractant selecționat în final a fost un *joint venture* de întreprinderi antagoniste, care nu au reușit niciodată să conlucreze în mod eficient.

Confruntată cu supracosturi și întârzieri, în decembrie 2007 ESA a optat în cele din urmă pentru o altă organizare industrială și alt cadru contractual, pe baza cărora să-și asume în mod direct responsabilitățile contractantului principal și încredințarea către subcontractanți a diferitelor pachete de activități.

### 53.

Activitățile de cercetare finanțate de al Șaselea program-cadru (PC6) s-au axat în totalitate pe principalele domenii din sectorul utilizatorilor, cu abordarea cercetării în materie de aplicații și alte aspecte (standardizare, aspecte juridice și de prestare de servicii, piață...) care vor permite utilizarea viitoare a sistemului Galileo. Proiectele de cercetare în diferite sectoare din zona utilizatorilor au inclus, în general, activități de dezvoltare, de încercări și demonstrative.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

Exploatarea acestei activități urmează a fi inclusă în următorul „Plan de acțiune pentru aplicarea GNSS”.

Definirea serviciilor care au stat la baza specificațiilor sistemului a fost realizată mai devreme, cu fonduri alocate de al Cincilea program-cadru.

### 54.

Obiectivul programului-cadru este de a promova dezvoltarea de tehnologii și servicii, deși s-a lăsat actorilor de pe piață libertatea de a alege domeniul în care să aibă loc astfel de evoluții. Această abordare și-a demonstrat valabilitatea întrucât mai multe întreprinderi, în special IMM-uri, au dobândit cunoștințe și experiență, ceea ce i-a adus în poziția de lideri de piață, printre care Iphen și Septentrio pentru receptori duali Galileo/GPS, Polestar pentru soluții de poziționare internă și Telesys pentru servicii bazate pe localizare.

Ca în orice activitate de cercetare, rezultatul proiectelor nu este garantat și depinde de mai mulți factori asupra cărora Comisia nu deține controlul. Utilizarea rezultatelor pe piața comercială trebuie să rămână o decizie care va fi luată exclusiv de consorțiile de proiecte.

### 55.

Continuarea proiectelor de către GSA a fost asigurată în principal de către personalul care a lucrat deja pentru GJU la aceste proiecte. GSA a promovat diseminarea rezultatelor proiectelor prin înființarea unei bănci de date online cu rezultatele proiectelor, organizarea a două evenimente intitulate „Growing Galileo” în care sunt prezentate aceste rezultate, precum și prin publicarea unui compendiu cu astfel de rezultate.

O serie de proiecte din cel de al Șaselea program-cadru au înregistrat întârzieri, însă o examinare a fiecărui proiect în parte a evidențiat diferite cauze care nu sunt legate în mod necesar de transfer.

### 56.

Activitățile finanțate de al Șaselea program-cadru prevăd dezvoltarea de aplicații noi, evaluarea potențialului pieței în domeniu, investigarea unor posibile modele de afaceri și cercetarea privind planurile de afaceri adecvate comercializării acestora. Experiența în domeniul dezvoltării pieței și inovării tehnologice demonstrează că majoritatea inovațiilor de piață sunt create de piața însăși, nu de o abordare „de sus în jos”. Acest lucru este valabil, în special, în ceea ce privește piețele imature ca aceasta, unde GJU/GSA ar fi avut dificultăți în elaborarea unor ample strategii de dezvoltare.

### 57.

Întârzierile înregistrate la programul Galileo/EGNOS pot explica, în parte, întârzierile la unele proiecte din PC6.

### 60.

EGNOS s-a confruntat cu întârzieri datorate, în principal, problemelor tehnologice aflate în afara controlului Comisiei, care au determinat întârzieri ale etapei de dezvoltare.

### (a)

Încheierea acordului EGNOS s-a dovedit a fi foarte dificilă din cauza dificultăților intrinsece care caracterizează relațiile dintre diferitele părți la programul EGNOS. În cele din urmă, acordul a fost finalizat la sfârșitul anului 2008 și a fost semnat la 31 martie 2009. În plus, programul ESA pentru EGNOS (ARTES 9) în cadrul căruia este gestionat în prezent EGNOS se încheie la 31 martie 2009, dată la care sistemul ar trebui să fie conform cu specificațiile tehnice necesare pentru exploatarea acestuia de către un operator economic.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

**(b)**

În martie 2009, sistemul va fi efectiv certificabil și se prevede certificarea operatorului până în 2010, în conformitate cu regulamentul privind Cerul unic european.

**61.**

**(b)**

Integrarea EGNOS în programul Galileo, deși a fost declarată drept obiectiv la nivel politic, a reprezentat întotdeauna sursa unor probleme din punct de vedere contractual.

Din acest motiv, s-a solicitat candidaților pentru atribuirea contractului de concesiune să considere integrarea EGNOS în programul Galileo drept un scenariu opțional.

Ofertele primite arătau cu claritate beneficiile integrării celor două sisteme, iar negocierile care au avut loc după fuzionarea celor doi candidați cu privire la concesiune s-au axat pe un scenariu integrat.

**(c)**

Cadrul instituțional al EGNOS este foarte complex, din motive istorice inerente organizării programului.

**(d)**

GJU a comandat pregătirea mai multor planuri de afaceri pentru EGNOS și diferite studii privind posibilitatea comercializării serviciilor sale, din care a rezultat că EGNOS are un potențial destul de limitat în ceea ce privește capacitatea EGNOS de a produce venituri.

Discuțiile avute cu sectorul aeronautic au demonstrat dificultatea de a se stabili un mecanism de producere a veniturilor pentru semnalul EGNOS, care este deschis și accesibil cu titlu gratuit oricărui utilizator.

În această privință, trebuie arătat că, din punct de vedere tehnic, EGNOS OS și SoL nu sunt diferite din punct de vedere al accesibilității de către utilizatori. Ele diferă numai din punct de vedere al certificării.

Aceste afirmații au constituit o explicație privind atitudinea GJU de a nu investi în activități de dezvoltare a pieței pentru EGNOS.

**62.**

Programul EGNOS a fost executat ca un program ESA (ARTES 9), finanțat în principal de către statele membre ESA și de către EOIG. Finanțarea din fonduri UE a fost limitată.

Din diferite motive de natură tehnică, în cadrul programului ARTES 9 au fost înregistrate întârzieri și supracosturi.

**63.**

**(a)**

Independent de procedura de concesiune, EGNOS s-a confruntat cu o serie de probleme tehnice pentru care nici Comisia nici GJU nu dețineau controlul, ceea ce a cauzat întârzieri ale programului.

**(b)**

Este foarte dificil să se numească un operator pentru o infrastructură care nu este definitivă din punct de vedere tehnic. În plus, ar fi fost imposibil pentru Comisie să mandateze un operator fără să aibă drepturi asupra activelor care urmau să fie exploatate.

Numirea unui operator economic pentru EGNOS este în faza de finalizare, derulată sub responsabilitatea Comisiei Europene.

Necesitatea de a încheia un acord-cadru a avut un impact limitat asupra negocierilor de concesiune.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 64.

GJU a primit un mandat clar de a integra EGNOS în programul Galileo, ceea ce a făcut necesară negocierea unui acord-cadru cu diferite părți interesate de EGNOS, pentru clarificarea transferului definitiv al dreptului de proprietate asupra EGNOS.

În cele din urmă, negocierile privind acordul-cadru conduse de GJU au eșuat din cauza cadrului instituțional complex, fapt recunoscut chiar de Curte, însă au servit drept bază viabilă pentru actualul acord încheiat cu Comisia.

### 65.

Din cauza întârzierilor apărute în cadrul programului, GJU nu a pus în aplicare planul de intrare pe piață a EGNOS.

### 67.

Repartizarea atribuțiilor între părți în etapa de dezvoltare s-a bazat pe principiul cooperării acestora în vederea creării unei platforme comune pentru dezvoltarea programului.

O astfel de abordare a fost reluată pentru etapa de dezvoltare de regulamentul privind GNSS, care prevede în mod clar o repartizare strictă a rolurilor și responsabilităților între părțile implicate.

### 68.

#### (a)

În ceea ce privește principalele atribuții ale GJU, a se vedea poziția Comisiei, menționată la punctul 17.

Comisia constată faptul că această structură de conducere și, în special, rolul dual îndeplinit de ESA, erau clar definite în regulamentul de instituire a GJU.

#### (b)

Desființarea GJU nu are nici un impact asupra rolului GJU în această etapă a programului.

Pe de altă parte, desființarea GJU era necesară pentru a se evita suprapunerea rolurilor între GJU și GSA.

### 69.

Obiectivul acordului ESA/GJU era de a defini un parteneriat între părțile cofinanțatoare ale proiectului, prin care ESA ar fi pus în aplicare propriile norme de atribuire a contractelor.

Modalitățile de punere în aplicare și de raportare nu au fost detaliate, așa cum se procedează în relațiile contractuale normale, din cauza naturii cooperative a acordului. Modalitățile specifice de raportare erau stabilite de către comitetul executiv al GJU, atunci când obligațiile de plată către ESA ajungeau la scadență.

Acordul de delegare dintre Comisie și ESA, semnat în decembrie 2008 pentru etapa de realizare, prevede obligația de monitorizare și de raportare.

### 70.

ESA a răspuns atât de etapa IOV, cât și de EGNOS, prin două programe ESA, și anume GalileoSat și ARTES 9.

### 71.

În opinia Comisiei, ESA este în mod clar răspunzătoare pentru rezultatele activităților de dezvoltare tehnologică pe care le coordonează. Comisia și-a asumat în mod clar responsabilitățile de politică în domeniu, în cadrul programului. Pentru fiecare decizie este posibilă identificarea organismului care a adoptat-o.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 73.

Comisia a exercitat un rol-cheie de promotor pentru programele GNSS.

În perioada 2005-2007 au avut loc negocierile de concesiune, iar în decembrie 2006 au fost prevăzute clauzele esențiale, așa cum se preconizase.

Au fost întreprinse acțiuni corective atunci când au existat indicii clare că negocierile de concesiune aveau să eșueze.

Dificultățile întâmpinate în timpul negocierilor până la finele anului 2006 nu au fost de natură să se concluzioneze că este imposibil să se realizeze infrastructura Galileo în cadrul unui sistem de tip PPP în vederea concesiunii.

Numai la începutul anului 2007 Comisia a deținut elementele pe baza cărora să stabilească faptul că prelungirea procedurii de concesiune nu ar fi fost în avantajul sectorului public și, prin urmare, a decis să pună capăt negocierilor.

Comisia se referă, de asemenea, la răspunsul dat la punctul 23.

### 74.

Dificultățile întâmpinate în etapa de dezvoltare s-au datorat unor motive care au fost, în cea mai mare măsură, în afara controlului Comisiei și majoritatea acestora nu au fost influențate de principiile manageriale care au stat la baza acțiunilor sale.

#### (a)

Comisia a reușit să stabilească obiective clare pentru programele europene GNSS, aprobate de Consiliu și de Parlament.

Un program de o asemenea anvergură este de natură să dea naștere la diverse așteptări din partea factorilor interesați, și statele membre în special ar fi putut să aibă și să promoveze diferite obiective, însă acest lucru nu a modificat obiectivele prevăzute de program.

#### (b)

Alegerea unui model de PPP pentru concesiune, capabil să cuprindă diferitele etape ale proiectului (realizare, funcționare, exploatare comercială) corespunde într-adevăr unei viziuni și planificări strategice pe termen lung.

Nereușita acestui proces nu afectează abordarea pe termen lung adoptată de Consiliu.

#### (i)

În cadrul unui sistem de concesiune PPP, este de așteptat ca sectorul privat să fie cel care să realizeze modelul de exploatare și foaia de parcurs.

Unul dintre motivele pentru care s-a optat pentru acest model rezidă chiar în faptul că s-a considerat că sectorul privat este în măsură să-l realizeze.

Urmare a regulamentului GNSS, Comisia va fi mandatată să stabilească foaia de parcurs pentru programul Galileo, în paralel cu realizarea infrastructurii.

În ceea ce privește EGNOS, stabilirea foii de parcurs va face obiectul negocierilor în cadrul procesului de selectare a viitorului operator EGNOS.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### (ii)

Problemele întâmpinate la negocierea unui acord-cadru pentru EGNOS au depins foarte mult de dinamica dintre părțile interesate.

Negocierea acordului a fost încredințată GSA și a fost încheiată de Comisie fără nicio discontinuitate sau diminuare a competenței în materie de negociere.

Acordul CE-EOIG a fost finalizat în decembrie 2008 și a fost semnat la 31 martie 2009.

### (iii)

Având în vedere caracterul politic și strategic al programului, Comisia a avut grijă să informeze cu regularitate Consiliul și să verifice dacă există consens la reuniunile acestuia.

### (c)

În conformitate cu dispozițiile tratatului, Comisia a trebuit să creeze două structuri juridice: GJU (în temeiul articolului 171), ca instrument de cooperare cu ESA în etapa de dezvoltare și validare, precum și GSA (în temeiul articolului 308), pentru coordonarea etapei de realizare și operaționale. Pentru a facilita instituirea acestor structuri, au fost îndeplinite activități de sprijin în temeiul a patru contracte diferite, însă acest lucru nu a presupus crearea de structuri juridice.

### (d)

A se vedea observațiile Comisiei de la punctul 41 litera (c).

### (e)

Matricea riscului privind concesionarea a fost elaborată *in extenso* de către GJU în timpul dialogului și cu asistența unor consultanți experimentați.

În timpul negocierilor cu candidații la contractul de concesionare a fost întocmit un set cuprinzător de documente privind identificarea și eventuala repartizare a acestor riscuri.

Natura proiectului, conform celor descrise anterior, nu a permis o identificare și evaluare detaliată a magnitudinii riscurilor în etapa inițială.

### (f)

Comisia a exercitat un rol promotor-cheie pentru programele GNSS. Au fost întreprinse acțiuni corective atunci când s-a constatat că negocierile de concesionare aveau să eșueze.

Dificultățile întâmpinate în timpul negocierilor până la finele anului 2006 nu au fost de natură să se concluzioneze că este imposibil să se realizeze infrastructura Galileo în cadrul unui sistem de concesionare PPP.

Numai la începutul anului 2007 Comisia a deținut elementele pe baza cărora să stabilească faptul că prelungirea procedurii de concesionare nu ar fi fost în avantajul sectorului public și, prin urmare, a decis să pună capăt negocierilor.



## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

#### 75.

Având în vedere caracterul inovator și complexitatea tehnică a proiectului, Comisia consideră că evaluarea efectuată de Curte cu privire la gestionarea etapei de dezvoltare și validare este excesiv de negativă.

#### (a)

GJU nu a fost conceput drept un coordonator operațional puternic al programului. În Regulamentul nr. 876/2002 se prevede astfel: „În vederea punerii în aplicare a etapei de dezvoltare a programului Galileo, se constituie o întreprindere comună în sensul articolului 171 din tratat, pentru o perioadă de patru ani. Scopul întreprinderii comune este să asigure unitatea gestionării și controlul financiar al proiectului în etapa de cercetare, dezvoltare și demonstrativă a programului Galileo și, în acest scop, să mobilizeze fondurile alocate programului.” De asemenea, GJU este solicitată să „mandateze [ESA] să desfășoare activitățile necesare în etapa de dezvoltare cu privire la segmentul spațial și terestru asociat sistemului”, recunoscând efectiv responsabilitatea ESA de a desfășura activitățile în domeniul dezvoltării tehnologice.

#### (b)

În limitele responsabilității care îi revine, Comisia a monitorizat și a coordonat programul în mod constant. Comisia a intervenit ori de câte ori era necesar pentru a se evita blocajele, pentru a aloca fonduri suplimentare și pentru a adapta structurile programului.

Realinierea programului propus de Comisie în 2008 a stabilit cu claritate pentru Comisie îndeplinirea rolului de coordonator de program, pentru a rezolva problema căreia Curtea i-a acordat prioritate.

#### 76.

PPP a fost pregătit pe baza informațiilor disponibile la acea dată și a activității pregătitoare, cu consultanță externă de înalt nivel profesional.

Concepția PPP s-a întemeiat pe studii și rapoarte elaborate în etapa de definire a programului Galileo, care au demonstrat viabilitatea realizării etapei de realizare, operare și exploatare comercială în cadrul unei structuri PPP care implică finanțare privată. Opțiunea pentru PPP a fost încurajată și în cele din urmă aprobată de către Consiliu. Pregătirea PPP s-a aflat sub constrângerea timpului limitat avut la dispoziție. Dificultățile specifice ale PPP în cadrul programului Galileo, cauzate, în principal, de caracteristicile tehnice și ale pieței, constituie în mare măsură o explicație privind incapacitatea de a finaliza procesul de concesionare.

#### 77.

ESA s-a confruntat cu dificultăți tehnice și programatice, care explică întârzierile și supracosturile.

#### 78.

Activitățile RTD au fost esențiale pentru definirea misiunii și performanțelor programului Galileo, axându-se pe principalele sectoare utilizatoare, rezolvarea problemelor de cercetare privind aplicațiile și alte aspecte care vor permite utilizarea în viitor a programului Galileo.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

Aceste activități au atras un interes considerabil din partea comunităților de utilizatori și au dezvoltat tehnologii și cunoștințe care vor fi utilizate într-o etapă ulterioară de comercializare.

### 79.

Integrarea EGNOS în programul Galileo a fost indispensabilă pentru garantarea continuității programului EGNOS și pentru asigurarea finanțării necesare.

În pofida dificultăților tehnice și ca urmare a clarificării cadrului instituțional la inițiativa Comisiei, EGNOS va fi primul program GNSS european operațional.

### 80.

Comisia a trebuit să-și exercite rolul de promotor pe tot parcursul programului, ținând seama de toate părțile interesate, în special ESA, drept partener în această inițiativă comună. Comisia a gestionat în mod activ situația și a întreprins cu regularitate acțiuni pentru deblocarea și promovarea programului.

### 81.

Comisia a reexaminat gestionarea programului, ținând seama de o mare parte din recomandările propuse de Curtea de Conturi.

### 82.

Comisia a decis să-și asume gestionarea programului Galileo într-o etapă decisivă a programului. Consiliul și Parlamentul European au aprobat această propunere prin adoptarea Regulamentului 683/2008. Comisia este împuternicită să propună soluția cea mai adecvată pe termen lung.

### Recomandarea 1

Comisia a întreprins deja măsuri concrete pentru adaptarea resurselor sale, precum și a instrumentelor juridice și financiare necesare pentru gestionarea programului. Pentru facilitarea acestui proces, a fost înființat Comitetul interinstituțional Galileo (GIP).

#### (a)

Comisia a asigurat transferul a 30 de experți de la GSA (unii cu experiență în cadrul GJU) și a definitivat procesul recrutărilor interne pentru constituirea unei echipe specializate pentru Galileo.

#### (b)

Regulamentul 683/2008 clarifică rolurile și responsabilitățile care îi revin ESA și, respectiv, Comisiei. În aplicarea acestui regulament, Comisia a încheiat cu ESA acorduri de delegare pentru desfășurarea procesului de achiziții privind FOC și continuarea acțiunilor pentru dezvoltarea EGNOS.

#### (c)

Regulamentul 683/2008 a acordat Comisiei o linie bugetară pentru programul Galileo, în vederea finanțării infrastructurii. Pentru achiziționarea infrastructurii, Comisia recurge la procedura achizițiilor publice.

În ceea ce privește costurile operaționale și de aprovizionare, Comisia pregătește următorul cadru financiar, astfel încât să asigure bugetul necesar. De asemenea, Comisia va revizui instrumentele financiare prevăzute de regulamentul financiar menționat, pentru a se asigura că acestea sunt adecvate pentru finanțarea programului.

#### (d)

Cadrul de conducere creat de Regulamentul 683/2008 prevede în mod clar rolurile și responsabilitățile.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### 83.

Regulamentul 683/2008 a mandatat Comisia să exercite rolul de coordonator și să propună Consiliului și Parlamentului alternativele posibile pentru programul Galileo, după etapa de realizare. În plus, a fost înființat Grupul interinstituțional Galileo.

### Recomandarea 2

În Regulamentul 683/2008 au fost reafirmate obiectivele politice ale programului, care au rămas neschimbate în ultimii ani. De asemenea, regulamentul a prevăzut pentru program o foaie de parcurs solidă pentru etapa de realizare, precum și solicitarea ca, în 2010, Comisia să prezinte o comunicare privind viitorul programului Galileo după această etapă.

#### (a)

Comunicarea Comisiei va face referire, între altele, la obiectivele strategice și operaționale ale programului Galileo. De asemenea, va aborda aspectul privind modelul de funcționare a sistemului, ținând seama de realitățile pieței și de poziționarea preferabilă a sistemului în lanțul valoric și va evidenția cu claritate consecințele modelelor propuse din punct de vedere al bugetului și al responsabilităților sectorului public.

#### (b)

Comunicarea va aborda problema integrării EGNOS în Galileo.

### 84.

Comisia a început deja să lucreze cu diverse părți interesate pentru redactarea acestei comunicări și a apelat la consultanți externi pentru a o ajuta să valorifice numeroasele date acumulate în timp, în special grație experienței dobândite privind negocierile de concesionare.

### Recomandarea 3

Pentru a fi pregătită până la încheierea etapei de realizare, Comisia a început să lucreze la pregătirea etapei operaționale, pe baza experienței acumulate.

### 85.

Comisia va analiza toate alternativele, astfel cum se prevede în Regulamentul 683/2008, și va prezenta concluziile sale în 2010.

### Recomandarea 4

#### (a) și (b)

În cadrul comunicării, Comisia prezintă cerințele sectoarelor utilizatoare și trasează acțiunile de stimulare, de natură să promoveze utilizarea tehnologiei GNSS. Acest lucru va permite Comisiei să propună un cadru normativ adecvat.

#### (c)

Comisia a adoptat măsurile menite să asigure că funcționarea EGNOS este conformă cu cerințele utilizatorilor acestuia, în special a celor din sectorul aeronautic și, în acest scop, a selecționat un operator calificat, cu o experiență vastă în sectorul respectiv.

### 86.

Comisia a înființat și poate înființa alte întreprinderi comune. Fiecare întreprindere comună este planificată în detaliu și evaluată cu atenție prin raportare la criteriile relevante pentru activitatea desfășurată, de la caz la caz.

### Recomandarea 5

Comisia examinează cu atenție, de la caz la caz, motivul care stă la baza creării noii întreprinderi comune, precum și structura optimă de conducere.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### ANEXA II

Programul EGNOS a fost derulat în cadrul unui program opțional ESA (ARTES 9), coordonat în contextul gestionării programului ESA. Ca și primul program ESA în domeniul navigației, acesta a întâmpinat numeroase dificultăți tehnice.

#### (b)

Acest program de cercetare s-a desfășurat pe o perioadă mai mare de 10 ani, în cursul căreia cerințele tehnice s-au modificat, iar regimul certificării a evoluat.

#### (c)

Din cauza eșuării negocierilor privind cesionarea, foaia de parcurs pentru EGNOS a trebuit să fie modificată în conformitate cu noul sistem de conducere stabilit în iulie 2008 de Regulamentul 683/2008.

#### (d)

Unul dintre principalele motive pentru care EGNOS nu este operațional îl reprezintă dificultățile întâmpinate de ESA în ceea ce privește menținerea semnalului la nivelul de calitate și fiabilitate care să permită certificarea acestuia.

Procesul de obținere a avizului tehnic al ESA a fost inițiat de-abia la începutul lui martie 2009. Acesta reprezintă o condiție prealabilă pentru preluarea sistemului de către CE, care va accepta sistemul la data respectivă și nu înainte, dacă este conform cu obiectivele pe care ESA și le-a asumat prin programul ARTES 9.

#### (e)

Eforturile ESA și ale GJU de a demonstra capacitățile programului EGNOS în afara spațiului european au fost coordonate și finanțate de Comisie. Pe baza acestor studii pregătitoare, Comisia va decide dacă să propună sau nu extinderea EGNOS dincolo de frontierele europene.

#### (f)

GJU a primit de la Comisie fonduri TEN-T 2004 și TEN-T 2005, alocate exclusiv programului EGNOS, precum și fonduri DG AIDCO, în 2005. În plus, o serie de proiecte ale PC6 aveau drept obiectiv EGNOS. În final, GJU a beneficiat de un buget discreționar pentru studii, aprobat anual de către Consiliul de administrație al acestuia, care putea fi utilizat, dacă administrația GJU decidea astfel, la finanțarea studiilor privind EGNOS.

### ANEXA III

Acordurile cu NRSCC și Matimop și GJU au fost transferate la GSA. Desființarea GJU a fost convenită cu Matimop și NRSCC la nivel de Consiliu de administrație. Comisia a fost cea care a organizat discuții cu țările terțe, nu GJU, prin urmare dizolvarea GJU nu a afectat aceste discuții.

# RĂSPUNSURILE COMISIEI

## ANEXA IV

Comisia se referă, în general, la precizările menționate anterior ca răspuns la raportul Curții, în special punctele 39, 41 și 42.

### A.2

Din cauza caracterului fără precedent al proiectului, nu a fost posibil să se atingă nivelul de maturitate în ceea ce privește cerințele și constrângerile specifice proiectelor care implică industrii și servicii consacrate (autostrăzi, spitale, centrale electrice), unde riscurile sunt deja relativ de bine identificate și este ușor să se întocmească o comparație a costurilor pe baza datelor existente privind costurile. Având în vedere presiunea timpului și dificultatea de a se identifica suficiente precedente pe care să se întemeieze, Comisia și GJU au optat pentru un dialog competitiv în materie de achiziții, pentru a permite o îmbunătățire graduală a specificațiilor.

Dialogul competitiv are rolul de a identifica soluții pentru cazuri complexe, cum ar fi PPP pentru Galileo, având în vedere concepția tehnică, financiară și juridică a acestuia.

Elementele necunoscute caracteristice PPP al programului Galileo trebuiau să fie rezolvate prin această procedură, prin interacțiunea cu ofertanți extrem de serioși și implicați.

Prorogarea procesului de dialog și interacțiunile dintre GJU și candidați, chiar și după fuzionarea acestora, a dat rezultate importante, care au fost incluse în clauzele esențiale.

### A.3

A se vedea răspunsul la A.2.

### A.4

A se vedea răspunsul la A.2.

### A.5

În toate activitățile sale recente de reglementare în domeniu, Comisia a inclus dispoziții pentru promovarea aplicațiilor GNSS (a se vedea, de exemplu, Sistemul european de taxare electronică).

Cu toate acestea, Comisia a avut grijă să nu denatureze concurența în favoarea Galileo sau EGNOS.

La momentul negocierilor, candidatul la concesiune a estimat cotele de venituri care depindeau direct sau indirect de sectorul public. Comunicarea privind viitorul programului Galileo va prezenta o nouă evaluare a acestor cifre și va propune măsuri normative corespunzătoare.

### A.6

A fost încurajată alegerea PPP, aprobată în cele din urmă de Consiliu.

Dezvoltarea unui sistem comparativ fiabil pentru sectorul public nu a fost o opțiune realistă din cauză că nu au existat datele relevante, contrar situației existente pentru o serie de industrii tradiționale.

Nu s-a putut face uz nici măcar de datele de la IOV (sau etapa de validare pe orbită) pentru elaborarea unui astfel de indicator, din cauza diferenței considerabile, din punctul de vedere al dimensiunii, dintre IOV și FOC (capacitate operațională deplină).

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

### A.7

Ca urmare a dialogului competitiv au fost create și propuse soluții inovatoare de către ofertanți, care au fost discutate în detaliu.

S-a acordat o atenție specială evaluării acestor soluții comerciale inovatoare identificate de către ofertanți. Datorită acestui proces, Comisia a deținut elementele pe baza cărora a luat cunoștință de noi aplicații și de piețe.

### A.9

Aceste teme au fost prezentate în studiile preliminare întreprinse de PricewaterhouseCoopers, concluziile acestor studii susținând rentabilitatea opțiunii PPP.

### B.1

GJU era format din profesioniști cu experiență specifică în domeniul spațial și proiectele aferente, precum și experiență managerială specifică privind proiectele de infrastructură în sectorul public și finanțarea proiectelor. Nu au existat „decalaje de cunoaștere” față de profesioniștii din industrie.

La stabilirea etapei de concepție a programului au fost atrași consultanți cu experiență (a se vedea, în special, studiul inițial). La demararea etapei active a dialogului competitiv, GJU a beneficiat de asistență privind negocierile atât înainte, cât și după fuzionarea candidaților, precum și în contextul operațiunii de concentrare propriu-zise, din partea unor consultanți experimentați (PricewaterhouseCoopers, Lovell's etc.), dar și din partea unor înalți funcționari de la Banca Europeană de Investiții.

### B.2

Pe parcursul etapei de desfășurare a dialogului competitiv s-a acordat o atenție deplină evaluării și promovării înțelegerii de către toate părțile a cerințelor privind încheierea contractului de concesiune.

Acesta a fost unul din motivele care au stat la baza alegerii procedurii de dialog competitiv.

### B.3

Pe parcursul etapei de dialog competitiv a fost continuat procesul de detaliere și extindere a contractului și, de asemenea, au avut loc ample discuții cu privire la alegerea legislației aplicabile contractului.

### B.4

Planificarea a fost ambițioasă, iar GJU a modificat-o pentru a ține seama de faptul că negocierile erau mai complexe decât se prevăzuse inițial.

### B.5

A fost revizuită și analizată cu regularitate fezabilitatea proiectului, în special în comunicările succesive prezentate de Comisie.

### B.6

A se vedea răspunsul la A.6.

### B.7

Conform celor constatate de Curte, invitația de ofertare a fost un proces care a reușit să atragă o mare varietate de întreprinderi europene, deosebit de interesate de proiect. Fiind un proiect spațial inovator și dificil, este firesc ca industria spațială să dețină un rol proeminent în cadrul consorțiului. Cu toate acestea, operatorii erau prezenți în toate consorțiile care au candidat.

## RĂSPUNSURILE COMISIEI

**B.8**

A se vedea răspunsul la A.2.

**B.11**

Nu au fost evaluate costurile ofertelor sectorului privat, întrucât nu exista intenția finanțării lor din fonduri publice.

**B.12**

A se vedea răspunsul la B.1.

**B.13**

Costurile legate de consultanții externi au fost constant monitorizate.

**C.1**

A se vedea răspunsul la B.2.

**C.2**

Ofertele au fost evaluate și comparate cu atenție.

**C.4**

În pofida operațiunii de fuziune, GJU a reușit să impulsioneze procesul de negociere și să obțină convergența în multe aspecte, fapt care se reflectă în clauzele esențiale semnate cu consorțiul la sfârșitul anului 2006.





Curtea de Conturi Europeană

**Raportul special nr. 7/2009**

**Gestionarea etapei de dezvoltare și validare a programului Galileo**

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2009

2009 – 77 p. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-332-9

doi: 10.2865/48076



## **Cum vă puteți procura publicațiile Uniunii Europene?**

### **Publicații de vânzare:**

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- de la librăria pe care o frecvențați, menționând titlul, editura și/sau numărul ISBN;
- contactând direct unul dintre agenții noștri de vânzări. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://bookshop.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

### **Publicații gratuite:**

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- la reprezentanțele sau delegațiile Comisiei Europene. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://ec.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

PROGRAMUL GALILEO A FOST LANSAT LA MIJLOCUL ANILOR '90 CU SCOPUL DE A CREA UN SISTEM GLOBAL DE NAVIGAȚIE PRIN SATELIT EUROPEAN. PROGRAMUL A FOST AFECTAT DE ÎNTÂRZIERI SEMNIFICATIVE ȘI DE DEPĂȘIRI ALE COSTURILOR. ÎN CADRUL ACESTUI RAPORT SPECIAL, CURTEA A AUDITAT ETAPA DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE A PROGRAMULUI GALILEO, URMĂRIND SĂ STABILEASCĂ CARE SUNT FACTORII CARE SE AFLĂ LA ORIGINEA EȘECURILOR. CONCLUZIA CURȚII A FOST CĂ GESTIONAREA ETAPEI DE DEZVOLTARE ȘI VALIDARE A FOST INADECVATĂ. PENTRU CA REORIENTAREA PROGRAMELOR EGNOS ȘI GALILEO DE LA JUMĂTATEA ANULUI 2007 SĂ AIBĂ ȘANSE DE REUȘITĂ, COMISIA TREBUIE SĂ ÎȘI CONSOLIDEZE ÎN MOD SUBSTANȚIAL MODUL ÎN CARE GESTIONEAZĂ PROGRAMELE. ACEST RAPORT CUPRINDE O SERIE DE RECOMANDĂRI DESTINATE SĂ AJUTE COMISIA ÎN EXECUTAREA ACESTEI SARCINI. NU ÎN ULTIMUL RÂND, ÎN CAZUL ÎN CARE UE DECIDE SĂ SE LANSEZE ÎN ALTE PROGRAME DE INFRASTRUCTURĂ DE MARE AMPLOARE, COMISIA TREBUIE SĂ UTILIZEZE INSTRUMENTELE DE GESTIONARE ADECVATE.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-9207-332-9



9 789292 073329