

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 7

2009

ISSN 1831-0818

PROGRAMMI **GALILEO**
ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPI
JUHTIMINE



ET



Eriaruanne nr 7 // 2009

PROGRAMMI GALILEO ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPI JUHTIMINE

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-45410
Faks +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 7 // 2009

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Euroopa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-315-2

doi: 10.2865/42543

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punkt

LÜHENDID

I–XII **KOKKUVÖTE**

1–2 **SISSEJUHATUS**

3–29 **PROGRAMMI GALILEO AJALUGU**

3–8 **ALGUSAASTAD (ENNE 1999. AASTAT)**

9–12 **MÄÄRATLUS (1999–2002)**

13–26 **ARENDUS JA VALIDEERIMINE ÜHISETTEVÖTTE GALILEO RAAMES (2003–2006)**

27–29 **ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPP PÄRAST ÜHISETTEVÖTTET GALILEO (ALATES 2006. AASTAST)**

30–33 **AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

34–74 **TÄHELEPANEKUD**

35–42 **EBAÕNNESTUNUD KONTSESSIOONILÄBIRÄÄKIMISED**

43–50 **TEHNOLOOGIA ARENDUSEGA SEOTUD TEGEVUSED HILINEVAD JA ÜLETAVAD EELARVE**

51–57 **PIIRATUD KASU TEADUSUURINGUTEST JA TEHNOLOOGIAARENGUST**

58–65 **EGNOSE INTEGREERIMINE AINULT OSALISELT EDUKAS**

66–74 **AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE PUUDULIK**

75–86 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

LISA I – EUROOPA KOSMOSEAGENTUUR

LISA II – FAKTID, NÄITAJAD JA ILLUSTREERIVAD NÄITED EGNOSSE KOHTA

LISA III – GALILEO RAHVUSVAHELINE KOOSTÖÖ

LISA IV – KRITERIUMID, MIDA KONTROLLIKODA KASUTAS AVALIKU SEKTORI JUHTIMISE HINDAMISEKS GALILEO KONTSESSIOONIPROTSSESSIS, KOOS HINDAMISE KOKKUVÕTTEGA

LISA V – ARUANDES KASUTATUD TERMINITE NIMEKIRI

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID

ARTES	Telekommunikatsioonisüsteemide süvauuringute programm (<i>Advanced Research in Telecommunications Systems</i>)
CNES	Prantsusmaa riiklik kosmoseuuringute keskus (<i>Centre National d'Etudes Spatiales</i>)
CS	Kommertsteenuse
EGNOS	Euroopa Geostatsionaarne Navigatsioonilisasüsteem (<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>)
EOIG	EGNOSe operaatorite ning infrastruktuuri töörühm (<i>EGNOS Operator and Infrastructure Group</i>)
ESA	Euroopa Kosmoseagentuur (<i>European Space Agency</i>)
EÜ	Euroopa ühendused
GCC	Galileo juhtimiskeskus
GCS	Maapealne juhtimissegment (<i>Ground Control Segment</i>)
GIOVE	Galileo orbiidil kontrollimisega seotud element (<i>Galileo In-Orbit Validation Element</i>)
GJU	Ühisettevõtte Galileo (<i>Galileo Joint Undertaking</i>)
GMS	Maapealne missioonisegment (<i>Ground Mission Segment</i>)
GNSS	Euroopa globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
GPS	Globaalne positsioneerimissüsteem (<i>Global Positioning System</i>)
GSA	Euroopa GNSS Järelevalveamet (<i>European GNSS Supervisory Authority</i>)
GSTB	Galileo-süsteemi katsesüsteem (<i>Galileo System Test Bed</i>)
HoT	Põhitingimused (<i>Heads of Terms</i>)
Intosai	Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
IOV	Kontrollimine orbiidil
JTI	Ühine tehnoloogiaalgatus (<i>Joint Technology Initiative</i>)
Kuues raamprogramm	Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse kuues raamprogramm, mille eesmärk on toetada Euroopa teadusruumi loomist ja innovatsiooni (2002–2006)
NRSCC	Hiina riiklik kaugseirekeskus (<i>National Remote Sensing Centre of China</i>)
OS	Avatud teenus (<i>Open Service</i>)
PB-Nav	ESA satelliitnavigatsiooniprogrammide juhtiv nõukogu (<i>Programme Board on Satellite Navigation</i>)
PFI	Erasektori rahastamisalgatus
PPP	Avaliku ja erasektori partnerlus (<i>Public-private partnership</i>)
PRS	Avalik reguleeritav teenus (<i>Public Regulated Service</i>)
PwC	PricewaterhouseCoopers
SAR	Otsingu- ja päästetegevus (<i>Search and Rescue</i>)
SESAR	Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm (<i>Single European Sky ATM Research</i>)
SKT	sisemajanduse kogutoodang
SoL	Ohutusteenus (<i>Safety of Life</i>)
TEN-T	Üleeuroopaline transpordivõrk (<i>Trans-European Transport Network</i>)
TTA	Teadusuuringud ja tehnoloogiaareng (<i>Research and Technological Development</i>)

KOKKUVÕTE

I.

Programmid EGNOS ja Galileo käivitati 1990ndate keskel eesmärgiga luua Euroopa globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem (GNSS). EGNOS on satelliidipõhine piirkondlik maapealne tugisüsteem Euroopas, mis täiustab olemasolevatest satelliitnavigatsioonisüsteemidest (nt GPS) edastatavat signaali. Galileo süsteemi arendatakse praegu Euroopa globaalse navigatsioonisatelliitide süsteemina.

II.

Programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi juhtimiseks asutasid Euroopa Komisjon ja Euroopa Kosmoseagentuur (ESA) vastava struktuuri – ühissetevõtte Galileo (GJU) – mis oli tegev 2003. aasta septembrist 2006. aasta lõpuni. 2007. aastal võttis GJU ülesannete täitmise üle GNSS Järelevalveamet, mis on ühenduse asutus.

III.

Programm Galileo on esimene seda liiki programm mitmel põhjusel: Galileo oli esimene, mille raames tehti tihedat koostööd ESA ja komisjoni vahel seoses nii suure kosmoseprogrammiga, ta oli esimene Euroopa tasandil juhitud tööstusprogramm ning komisjon osales esimest korda avaliku ja erasektori partnerluses.

IV.

Kontsessioonilepingut käsitlevad läbirääkimised erasektoriga seiskusid 2007. aasta alguses ning parlament ja nõukogu otsustasid 2007. aasta sügisel programmi ümber suunata. Tehnoloogiaarendus lükkus viie aasta võrra edasi. 2008. aasta lõpuks olid satelliidid orbiidile saatmata ning arendus- ja valideerimisetapi kuluprognosisid peaaegu kahekordistunud 1,1 miljardilt 2,1 miljardile eurole. Kontrollikoda uuris programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi auditis järgnevat:

- i) millised tegurid põhjustasid kontsessiooniprotsessi ebaõnnestumise;
- ii) millised tegurid põhjustasid tehnoloogiaarenduses esinenud viivitusi ja ülekulusid;
- iii) kui suurt kasu on Galileo programm saanud teadusuuringutele ja arendustegevusele suunatud rahalistest vahenditest;
- iv) kui edukalt suutis GJU integreerida EGNOSe Galileo programmiga;
- v) kas Galileo programmi hallati asjakohaselt.

KOKKUVÖTE

V.

Kontrollikoda on seisukohal, et arendus- ja valideerimisetapi juhtimine oli ebapiisav. Galileo programmis esines probleeme erinevatel tasanditel:

- i) GJU ei olnud programmi tõhus juht, kuid seda rolli ei määratud ka kellelegi teisele. GJU ei saavutanud enamust oma eesmärkidest – see oli siiski tingitud teguritest, mille üle GJU-l puudus kontroll;
- ii) programmil ei olnud tugevat strateegilist toetajat ja järelevalve läbiviijat: komisjon ei suutnud programmi aktiivselt suunata, mistõttu jäi see ilma suunajata;
- iii) programmile seatud erinevate eesmärkide tõttu sekkusid liikmesriigid oma siseriikliku tööstussektori huvidest lähtuvalt ja takistasid otsuste vastuvõtmist. Kompromisside tulemusel tekkisid rakendamisel probleemid, viivitused ja lõppkokkuvõttes ka ülekulud.

VI.

Avaliku ja erasektori partnerlus oli ebapiisavalt ette valmistatud ja koostatud. Sellest tulenevalt ei olnud avaliku ja erasektori partnerluse kokkuleppimine realistlik.

VII.

GJU ülesandeks on teostada järelevalvet tehnoloogiaarenduse tegevuste üle, kuid juhtimisküsimused, puudulik eelarve, viivitused ning arendus- ja valideerimisetapi tööstuslik struktuur piirasid selle täitmist märkimisväärselt.

VIII.

Järjepidevuse puudumine, kuuenda raamprogrammi sobimatus turuarendusele suunatud tegevuse rahastamisel, turuarenduse põhjaliku lähenemisviisi puudumine ja viivitused vähendasid Galileo teadusuringute ja tehnoloogiaarenduse tulemuste kasulikkust.

IX.

EGNOSe liitmine Galileoga õnnestus vaid osaliselt, kuna GJU volitused olid ebaselged, otsus kaasata EGNOS kontsessiooniläbirääkimistesse põhjustas viivitusi programmi EGNOS elluviimisel, EGNOSe institutsiooniline raamistik oli ebaselge ning GJU ei panustanud kuigi palju EGNOSe turuarendusse.

X.

Programmi juhtimine oli ebapiisav. Programmi arendus- ja valideerimisetapi osapoolte (EL, Euroopa Kosmoseagentuuri liikmesriigid, komisjon, GJU ja ESA) ülesannete jaotus ei olnud selgelt määratletud. Komisjon ei ole suutnud programmi Galileo arendus- ja haldustegevuse juhtimisega asjakohaselt toime tulla.

XI.

Selleks, et 2007. aasta keskel läbiviidud programmide EGNOS ja Galileo ümbersuunamine oleks edukas, peab komisjon programmide juhtimist märkimisväärselt tõhustama. Käesolev aruanne sisaldab soovitusi, millega soovitakse komisjoni toetada nimetatud ülesande täitmisel.

XII.

Kui EL otsustab osaleda muudes mahukates infrastruktuuriprogrammides, peab komisjon kasutama asjakohaseid juhtimisvahendeid.

SISSEJUHATUS

1. Käesolevas auditiaruandes käsitletakse Euroopa Liidu osalemist satelliitnavigatsioonis perioodil 2003–2006.
2. Euroopa Liidu satelliitnavigatsioonistrateegia koosneb kahest programmist: EGNOS¹ ja Galileo.
 - a) EGNOS on Euroopa piirkondlik süsteem, mis jälgib olemasolevatest satelliitnavigatsioonisüsteemidest edastatavaid signaale ja korrigeerib neid², parandades nende täpsust ja hinnates nende usaldusvärsust.
 - b) Programmi Galileo kujundatakse praegu Euroopa globaalseks navigatsioonisatelliitide süsteemiks (GNSS). See on Euroopa vaste Ameerika Ühendriikide GPS-süsteemile ning Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kosmoseagentuuri ühine algatus (vt ***lisa I***).

¹ Euroopa Geostatsionaarne Navigatsioonilisüsteem.

² Globaalne positsioneerimissüsteem (GPS), Ameerika Ühendriikide kaitseministeeriumi väljatöötatud ja hallatav globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem; Glonass, endise Nõukogude Liidu väljatöötatud ja praegu Vene Föderatsiooni valitsuse hallatav ja kosmosevägede poolt kasutatav globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem.

PROGRAMMI GALILEO AJALUGU

ALGUSAASTAD (ENNE 1999. AASTAT)

- 3.** Programmi Galileo ajalugu sai alguse 1994. aastal, kui komisjon tegi ettepaneku, mille kohaselt Euroopa osaleks satelliitnavigatsioonis³. Selle ettepaneku alusel kutsus Euroopa Liidu Nõukogu 1994. aasta detsembris komisjoni üles vajalikku tegevust käivitama⁴.
- 4.** Komisjoni esialgne strateegia GNSSi arendamiseks koosnes kahest etapist. Esimeses etapis (GNSS-1) kavandati täiendada olemasolevaid GPS- ja Glonass-süsteeme. Euroopa Geostatsionaarseks Navigatsioonilisüsteemiks (EGNOS) nimetatud etapp koosneb kolmest geostatsionaarsetel satelliitidel asuvast navigatsioonitransponderist ja kogu Euroopat hõlmavast maapealsete jaamade võrgustikust, mida kasutatakse GPS- ja Glonass-süsteemide täpsuse parandamiseks (vt joonealune märkus 2) ja nende signaalide usaldusvärsuse hindamiseks.
- 5.** EGNOS loodi 1994. aastal mitmest allikast (ESA liikmesriigid, Euroopa Komisjon, Eurocontrol, mitmed siseriiklikud tsiviillennundusettevõtted ja muud organisatsioonid⁵) rahastatava ESA programmina. Süsteem pidi esialgse kava kohaselt olema esitlusprogramm, kuid pikkamööda otsustati see muuta käivituseelseks programmiks ja seejärel tegevusprogrammiks (vt ka ***lisa II***).
- 6.** Teise etapi (GNSS-2) eesmärk oli võtta kasutusele globaalne tsiviilnavigatsioonisüsteem Galileo. Süsteem hakkab lõpuks koosnema ligikaudu 23 000 km kõrgusele paigaldatud 30 satelliidist ja maapealsete jaamade võrgustikust ning pakkuma viit tüüpi teenuseid (vt ***1. selgitus***).

³ KOM(94) 248 – Satelliitnavigatsiooniteenused – Euroopa lähenemisviis.

⁴ Euroopa Liidu Nõukogu 19. detsembri 1994. aasta resolutsioon Euroopa toetuse kohta globaalsele navigatsioonisatelliitide süsteemile (GNSS).

⁵ Koondatud EGNOSe operaatorite ning infrastruktuuri tööühma (EOIG) alla.

7. Galileo asutamise aluseks oli kolm põhjust:

- a) poliitiline (Galileo on märk sellest, et Euroopal on sõltumatu globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem);
- b) majanduslik (Galileot peeti majanduslikult kõige tasuvamaks ning seda põhjendati oluliste majandusliku ja sotsiaalse kasu prognoosidega);
- c) tehnoloogiline (Galileost pidi saama kõige täiuslikum kasutuses olev navigatsioonisüsteem).

8. Programm Galileo jagati algusest peale neljaks etapiks (vt **tabel 1**):

- a) tehniline määratlus;
- b) arendus ja valideerimine;
- c) kasutuselevõtt;
- d) kaubanduslik tegevus.

1. SELGITUS

VIIS GALILEO PAKUTAVAT TEENUST

Avatud teenus – see teenus on kasutajatele tasuta ning võrreldes teiste GNSS-süsteemidega pakub see paremaid positsioneerimis- ja ajastamistulemusi.

Ohutusteenus (SoL) pakub paremat sooritustaset (sisaldab muu hulgas nn toimimiskindluse funktsiooni, st hoiatust õigeaegselt täpsuse nõrgenemisest) ja sertifitseerimist ning tagab teenindamise kriitilise tähtsusega transpordivaldkondadele nagu lennundus ja meretransport.

Kommertsteenuse pakub kahte (kodeeritud) lissignaali, mis suurendavad andmete edastamiskiirust ja pakuvad kasutajatele suuremat täpsust.

Avalik reguleeritud teenus (PRS) pakub positsioneerimis- ja ajastamisteenust teatavatele kasutajatele, kes vajavad kõrgetasemelist teenuse jätkuvust (nt hädaabiteenistused, julgeolekujõud ja sõjavägi); sellele teenusele on piiratud juurdepääs.

Lisaks edendab Galileo oma **otsingu- ja päästetegevuse** (SAR) teenuse kaudu rahvusvahelist Cospas-Sarsat otsingu- ja päästeteenistuse tegevust. Galileo satelliitidega on võimalik vastu võtta signaale laevadel, lennukitel ja üksikisikute poolt kasutatavatest avariipoidest ning saata need siseriiklikesse päästekeskustesse, võimaldades neil avarii toimumiskoha täpselt kindlaks määrata.

TABEL 1

PROGRAMMI GALILEO 2000. AASTA NOVEMBRI SEISUGA KAVANDATUD ETAPID

Etapid ja põhieesmärgid	Esialgne ajakava	Juhtimisstruktuur*
<p>Määratlusetapp</p> <p>Tehniline tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tehnilised uuringud • Tegevuse käivitamisele eelnevad tehnilised uuringud <p>Muu tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juhtimisstruktuuride ettevalmistamine järgmiseks etapiks • Juriidilised ja äritegevuse arendamist puudutavad otstarbekusuuringud • Rahvusvahelised kokkulepped 	1999–2000	Euroopa Komisjon ja ESA eraldi ning kooskõlastamine koos programmi juhtkomitee, Galileo programmiameti ja Galileo ajutise toetusstruktuuriga
<p>Arendus- ja valideerimisetapp</p> <p>Tehniline tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kosmoses ja maa peal paiknevate segmentide ja kasutajaseadmete üksikasjalik määratlus • Satelliitide prototüüpide ja väikeste maapealsete segmentide arendus ja ehitus • Süsteemi töökindluse kontrollimine orbiidil <p>Muu tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teadusuuringute toetused (kuues raamprogramm) • Äritegevuse arenduskava koostamine • Kontsessiooniläbirääkimised • EGNOSse integreerimine • Rahvusvahelised kokkulepped 	2001–2005	Euroopa Komisjon ja ESA ühissettevõtte Galileo kaudu
<p>Väljaehitamise ja kasutuselevõtu etapp</p> <p>Tehniline tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Satelliitide kokkupanemine ja kosmosesse saatmine • Maapealse segmendi väljaehitus <p>Muu tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Äritegevuse arendamine 	2006–2007	Euroopa GNSS Järelevalveamet ja kontsessiooni valdaja
<p>Kaubandusliku kasutuse etapp</p> <p>Tehniline tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Satelliitide uuendamine • Keskuste kasutamine • Hooldus <p>Muu tegevus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaubanduslik tegevus 	2008+	Euroopa GNSS Järelevalveamet ja kontsessiooni valdaja

* Viimaste komisjoni teatiste ja nõukogu resolutsioonidega (2007) esitatud muudatused seoses Galileo juhtimisstruktuuriga ei kajastu antud tabelis.

MÄÄRATLUS (1999–2002)

- 9.** Programm Galileo käivitati 1999. aastal, kui nõukogu kiitis heaks määratlusetapi alustamise⁶. Selles etapis viivad komisjon ja ESA läbi tehnilisi uuringuid, arendamisele eelnevaid uuringuid ja otstarbekusuuringuid. Euroopa ühenduse eelarvest saadav rahastamine eraldati peamiselt teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise neljandast ja viiendast raamprogrammist⁷. ESA rahastamine eraldati agentuuri programmist GalileoSat.
- 10.** Komisjon esitas Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2000. aasta novembris⁸ määratlusetapi tulemused. Esitlus sisaldas konkreetseid ettepanekuid süsteemi määratlemiseks, selle majanduslike ja rahaliste aspektide ning juhtimisstruktuuri kohta. Programmi Galileo järgmisteks etappideks koostati järgnev ajakava (vt ka **tabel 1**):
- a) arendus ja valideerimine: 2001–2005;
 - b) väljaehitamine ja kasutuselevõtt: 2006–2007;
 - c) kommertskasutus: alates 2008. aastast.
- Süsteemile EGNOS kavandatud teatis võeti kasutusele 2003. aastal.
- 11.** Komisjon märkis samas teatises, et „tasuvusuuringu kohaselt on Galileo kulusäästlik ja sellisel määral atraktiivne, et täiendavat riiklikku rahastamist toetuste näol ei vajata enam alates 2007. aastast“. Süsteemi Galileo maksumuseks arvatati 3,3 miljardit eurot (kulude üksikasjalik loetelu vt **tabel 2**). Komisjon pidas „avaliku ja erasektori partnerlust programmi Galileo edukuse tähtsaimaks teguriks“. Teatises rõhutati ka vajadust võtta 2000. aasta detsembris Nice'is koguneval Euroopa Ülemkogul vastu poliitiline otsus programmi jätkamiseks.

⁶ Nõukogu 19. juuli 1999. aasta resolutsioon Euroopa osaluse kohta satelliitnavigatsiooni uues põlvkonnas – Galileo – Määratlusetapp.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. aprilli 1994. aasta otsus nr 1110/94/EÜ Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse neljanda raamprogrammi kohta (1994–1998) (EÜT L 126, 18.5.1994, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. detsembri 1998. aasta otsus nr 182/1999/EÜ Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse viienda raamprogrammi kohta (1998–2002) (EÜT L 26, 1.2.1999, lk 1).

⁸ KOM(2000) 750, 22. november 2000 – komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Galileo-programmi kohta.

- 12.** Nagu Euroopa Liidu Nõukogu 5. aprilli 2001. aasta resolutsioonis märgiti, oli komisjon teinud mitmeid Galileo äriplaani puudutavaid uuringuid. Nimetatud uuringutes soovitati avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonimudelit⁹. Nõukogu kinnitas, et väljaehitamise ja kasutuselevõtu etappide rahastamiseks oli valitud kontsessioonimudel, ning leppis 2002. aasta märtsis kokku, et „rahastamise jaotamine tuleb garanteerida nii, et maksimaalselt üks kolmandik tuleks ühenduse eelarvest ning vähemalt kaks kolmandikku erasektorist”.

⁹ Kavandamist, väljaehitamist, rahastamist ja kasutamist hõlmav avaliku ja erasektori partnerlus, milles erasektori osalus katab kulud kasutajamaksude või kasutamismalviduse maksetega.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2002. aasta otsus 1513/2002/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse kuuendat raamprogrammi, mille eesmärk on aidata kaasa Euroopa teadusruumi loomisele ja innovaatika edendamisele (2002–2006) (EÜT L 232, 29.8.2002, lk 1).

ARENDSUS JA VALIDEERIMINE ÜHISETTEVÖTTE GALILEO RAAMES (2003–2006)

OTSTARVE

- 13.** Tehnilisest küljest koosnes arendus- ja valideerimisetapp süsteemi osa – kahest eksperimentaalsest ja neljast toimivast satelliidist koosneva esialgse satelliitide süsteemi ja nendega seotud maapealsete segmentide ning testkasutuses olevate segmentide – *tehnoloogilisest arendamisest*, mis võimaldab kontrollimist orbiidil ja maa peal (nimetatakse ka orbiidil kontrollimiseks). ESA vastutas nimetatud tehnoloogilise arendamise elluviimise eest oma GalileoSat programmi kaudu.
- 14.** Paralleelselt tehnoloogilise arendamisega keskendus komisjon arendus- ja valideerimisetapi ajal teistele tegevustele, millega püüti vähendada lõhet süsteemi ja selle tulevaste kasutajate vahel, et teha ettevalmistusi programmi järgmisteks etappideks ettevõtlike arendamise ja rahaliste vahendite kasutuselevõtmise kaudu. Kasutajasegmentide (erinevate vastuvõtjate) varajast arendamist peeti Galileo süsteemi hilisema kasutuse seisukohast oluliseks, kui soovitakse saada otseselt tulu. Seetõttu võttis komisjon suuna erasektori kaasamisele avaliku ja erasektori partnerluse kaudu. Lisaks sellele keskenduti teadusuuringute ja tehnoloogiaarengu tegevuste rahastamisele kuuenda teadusuuringute raamprogrammi¹⁰ kaudu, et toetada nii tehnoloogia kui ka äritegevuse arendamist, ning EGNOS kasutamisele, mis aitab turu Galileo tulekuks ette valmistada. EGNOS pakub viiest Galileo teenusest kolmest sarnaseid piirkondlikke teenuseid – avatud teenust, ohutusteenust ning otsingu- ja päästetegevust toetavat teenust (vt **1. selgitus**).

ÜHISETTEVÕTE GALILEO – KOMISJONI JUHTIMISVAHEND ARENDS- JA VALIDEERIMISETAPI AJAL

15. Arendus- ja valideerimisetappi pidi juhtima ühisettevõtte Galileo – komisjoni ja ESA poolt pärast Euroopa Liidu Nõukogu ja ESA heakskiidu saamist loodud struktuur. Nõukogu varasem otsus, mis puudutas arendus- ja valideerimisetapi täieulatuslikku käivitamist, võeti vastu alles 2002. aasta märtsis¹¹ ehk 15 kuud kavandatust hiljem. Viivituse põhjustasid pikaajalised läbirääkimised ELi liikmesriikide vahel, mis puudutasid süsteemi kasutamist sõjaliseks otstarbeks ning erasektori poolset rahastamist ja programmis osalemist. ESA nõukogu ametliku nõusoleku andmine arendus- ja valideerimisetapi alustamiseks lükkus edasi 2003. aasta maisse. Selle põhjuseks olid ESA-sse kuuluvate liikmesriikide vahelised pikaajalised arutelud, mis puudutasid nende riikide tööstuse kaasamist programmi. GJU asutati EÜ määrusega 2002. aasta mais¹² ¹³, tema asutamisosotsus allkirjastati juunis 2003 ning ta käivitati septembris 2003.

¹¹ Osa tegevusi kiideti heaks 2001. aasta aprillis.

¹² Nõukogu 21. mai 2002. aasta määrus (EÜ) nr 876/2002, millega luuakse ühisettevõtte Galileo (EÜT L 138, 28.5.2002, lk 1).

¹³ EÜ asutamislepingu artikkel 171: „Ühendus võib asutada ühisettevõtteid või luua muid struktuure, mis on vajalikud ühenduse uurimisprogrammide, tehnoloogia arengu- või tutvustusprogrammide edukaks elluviimiseks.”

16. Kõige tähtsam põhjus GJU asutamiseks oli Euroopa vajadus luua ESA ja komisjoni vaheline kooskõlastusfoorum. Ühisettevõtte asutamiseks oli ka muid põhjusi¹⁴, nt vajadus juhtida programmi ühe üksuse kaudu ja suutlikkus kaasata erasektori rahalisi vahendeid arendus- ja valideerimistegevusse. Kuigi erasektor andis vastastikuse mõistmise memorandumiga allkirjastamisega märku oma valmidusest kuni 200 miljoni euro eraldamiseks arendus- ja valideerimisetapile¹⁵, ei saanud see kavatsus teoks.

¹⁴ Määrus (EÜ) nr 876/2002; Euroopa Nõukogu 2001. aasta märtsis tehtud järeldused; KOM(2001) 336, 20. juuni 2001 – ühisettevõtte Galileo loomist käsitleva nõukogu määruse ettepanek.

¹⁵ Määruse (EÜ) nr 876/2002 artikkel 13.

17. Vastavalt GJU põhikirjale olid tema volitused järgmised:

- a) järelevalve Galileo kõikide arendus- ja valideerimisetapiks kavandatud programmitegevuste üle;
- b) kõikide vajalike kohanduste tegemine, pidades silmas arendus- ja valideerimisetapi jooksul toimunud arenguid;
- c) ettevalmistuste tegemine väljaehitamise ning kasutuselevõtmise ja kasutusetappideks.

18. Vastavalt GJU põhikirjale olid tema põhiülesanded järgmised:

- a) pakkumismenetluse juhtimine, mille tulemusel sõlmitakse kontsessioonilepingud;
- b) järelevalve teostamine ESA tehnoloogia arendamise tegevuste üle;
- c) teadusuuringute käivitamine ja juhtimine;
- d) süsteemi EGNOS integreerimine programmmiga Galileo.

¹⁶ Nõukogu 18. septembri 1995. aasta määrus (EÜ) nr 2236/95, millega kehtestatakse ühenduse rahalise abi andmise üldeeskirjad üleeuroopaliste võrkude valdkonnas (EÜT L 228, 23.9.1995, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 1996. aasta otsus nr 1692/96/EÜ üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta (EÜT L 228, 9.9.1996, lk 1), mida on muudetud otsusega nr 1346/2001/EÜ (EÜT L 185, 6.7.2001, lk 1).

19. Algselt koosnes GJU ainult kahest asutajaliikmest, kelleks olid ESA ja komisjon. Hiina riiklik kaugseirekeskus (NRSCC) liitus GJUga oktoobris 2004 ja Iisraeli ettevõtte Matimop septembris 2005 (vt ka *lisa III*). GJU juhtimisstruktuur on esitatud *joonisel 2*.

¹⁷ KOM(2004) 636 (lõplik), komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Euroopa satelliit- raadionavigatsioonisüsteemi väljaehitus- ja kasutuselevõtu etappi siirdumine.

RAHASTAMINE

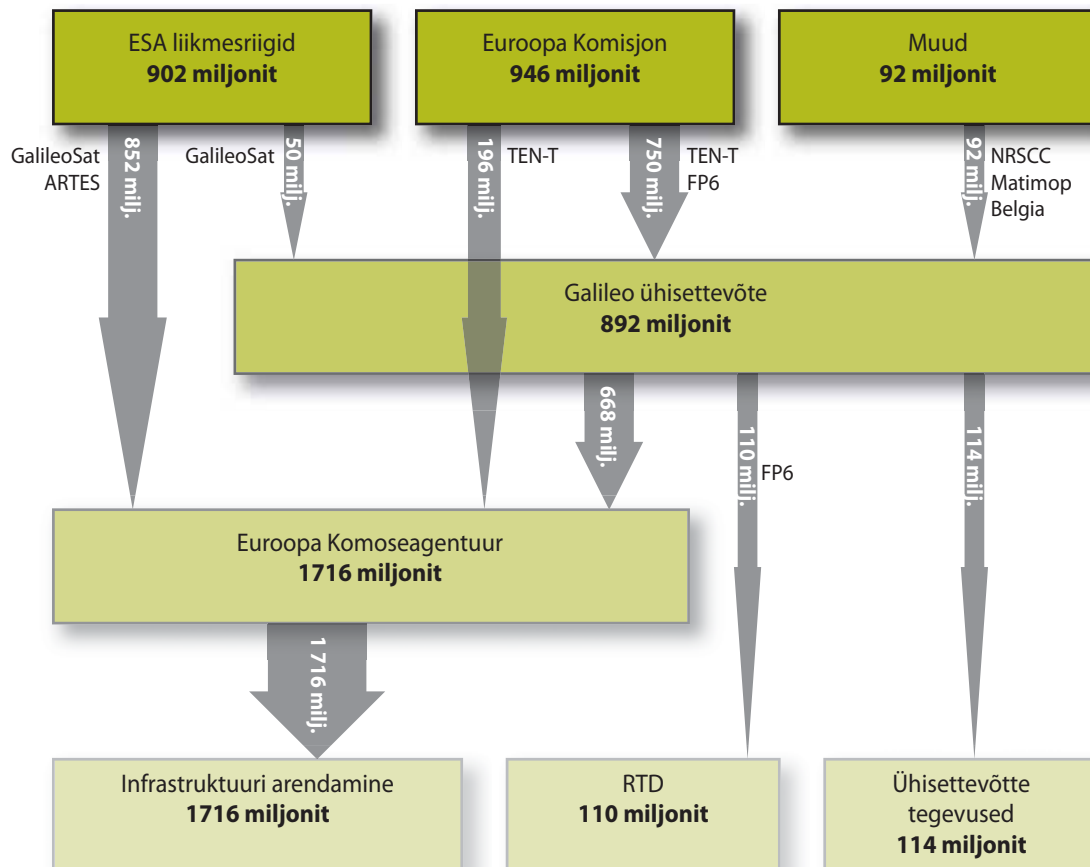
20. Arendus- ja valideerimisetapis suunati (üleeuroopalisest transpordivõrgust¹⁶ ja kuuendast raamprogrammist eraldatud) ELi rahalisi vahendeid GJU kaudu ja ESA kaasrahastas Galileod oma programmide GalileoSat ja ARTES kaudu (*joonis 1*). Programmile Galileo perioodil 1999–2007 eraldatud rahaliste vahendite summa ulatus 1,94 miljardi euroni.

EDENEMINE

21. Komisjon saatis 2004. aasta oktoobris Euroopa Parlamendile ja nõukogule programmi edenemist puudutava teatise¹⁷. Nimetatud teatisega loodi alus 2004. aasta detsembris peetud transpordinõukogu istungile, kus otsustati programmi väljaehitamise ja kasutuselevõtu etappi siirdumine. Komisjon ei esitanud ajakohastatud ajakava. Selleks ajaks oli tehnoloogiaarendus ajakavast maas juba peaaegu kolm aastat.

JOONIS 1

PROGRAMMI GALILEO ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPP – RAHASTAMINE (1999–2007)*



* Hiina ja Iisraeli rahastamisosalus (Hiinal 5 miljonit ja Iisraelil 4 miljonit eurot) koosnes GJU põhikapitali tehtud maksetest ja nende riikide tööstussektori tegevuste rahastamiseks (ESAga sõlmitud lepingute kaudu) ettenähtud osast. Viimati mainitud osa ei kasutatud täiel määral ära.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja prognoos.

- 22.** Teatises märgiti, et GJU oli „edukalt lõpule viinud tulevase kontsessiooni valdaja valimismenetluse”. Tegelikuses oli nimetatud valimismenetlust just edasi lükatud 2005. aasta jaanuari lõppu. Lisaks sellele ei suutnud GJU 2005. aasta veebruaris valida kahe konsortsiumi kandidaadi seast eelistatavat pakkujat¹⁸. Selle asemel tegid pakkujad ettepaneku moodustada ühendatud konsortsium, millega GJU nõustus 2005. aasta juunis, ning tegid ühise pakkumise.
- 23.** Nii kontsessiooniläbirääkimised kui tehnoloogia arengu tegevused peatati teatud liikmesriikide sekkumise tõttu juulist kuni detsembrini 2005. Liikmesriikidevahelised erimeelsused puudutasid kontsessioonilepingu pakkumise esitanud ühendatud konsortsiumi koosseisu ja süsteemi toimimiskeskuste, maapealse infrastruktuuri ja peakorterit asukohta. Detsembris 2005 jõuti kokkuleppele vahendaja abil¹⁹. Läbirääkimisi ühendatud konsortsiumiga alustati jaanuaris 2006.
- 24.** Esimese eksperimentaalsatelliidi, Giove-A, õnnestunud orbiidile saatmine 28. detsembril 2005 tagas juurdepääsu Rahvusvahelise Telekomunikatsiooniliidu poolt Galileole eraldatud sagedustele.
- 25.** Komisjon avaldas juunis 2006²⁰ programmi Galileo ajakohastatud ajakava²¹. Selle kohaselt pidi arendus- ja valideerimisetapp kestma 2009. aasta esimese pooleni ning väljaehitamise ja kasutuselevõtu etappi viidaks läbi aastatel 2009 ja 2010 (esialgse ajakavaga võrreldes kolmeaastase viivitusega). Lisaks suurendati teatisega ka arendus- ja valideerimisetapi eelarvet 1,5 miljardi euronit (400 miljonit eurot rohkem kui esialgne eelarve). Komisjon tõdes kontsessiooniläbirääkimistel, et „kontsessioon tundub programmi eripäraga kõige paremini sobiv lahendus olevat. (...) 2006. aasta lõpuks valmivad kulu- ja tuluprognosid ning määratakse kindlaks riigisektori panuse suurus. Lisaks ühtlustatakse rahastamiskava ja sõnastatakse peamised lepingutingimused.”
- 26.** GJU ja ühendatud konsortsiumi läbirääkijad leppisid 2006. aasta novembris kokku programmiga Galileo seotud avaliku ja erasektori partnerluse põhitingimustes, mis puudutasid lepinguliselt mittesiduva avalduse esimest kavandit. Nimetatud dokument oli GJU dokumentidest enim sarnane kontsessioonilepingule.

¹⁸ Eurely ja iNavsati konsortsium. Kolmas eelvaliku läbinud, ettevõtte Eutelsat juhitud konsortsium loobus osalemisest valikuetapis 2004. aasta suvel.

¹⁹ Euroopa Komisjoni asepresident nimetas Euroopa Komisjoni endise voliniku vahendajaks 2005. aasta oktoobris – pressiteade IP/05/1345.

²⁰ KOM(2006) 272, 7. juuni 2006 – Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Ülevaade Galileo programmi arengust.

²¹ Komisjon avaldas nimetatud ajakava esimest korda 25. oktoobril 2005 väljastatud pressiteates IP/05/1345 dd toimetajatele suunatud märkuses.

ARENDSUS- JA VALIDEERIMISETAPP PÄRAST ÜHISETTEVÕTET GALILEO (ALATES 2006. AASTAST)

27. GJU oli 2006. aasta lõpus arvamisel, et ta oli oma põhiülesanded edukalt lõpule viinud²². GJU tegevus lõpetati 2006. aasta detsembris²³ ja tema tegevus anti üle Euroopa GNSSi Järelevalveametile, mis loodi juulis 2004 Euroopa GNSS programmidega seotud avalike huvide järelevalveks ja toimima programmi reguleeriva asutusena Galileo väljaehitamise ja kasutuselevõtu etapis²⁴. Tegevuse üleviimine mõjutas GSA tegevust, mida ei olnud arvesse võetud selle asutamisel.

28. Kontsessiooniläbirääkimised ühendatud konsortsiumiga seiskusid 2007. aasta alguses. Euroopa Komisjon tunnistas mais 2007 väljastatud teatise²⁵, et EGNOSi ja Galileo puhul on esinenud märkimisväärselt suuri viivitusi (viis aastat võrreldes esialgse ajakavaga) ja ülekuulusid. Euroopa Liidu Nõukogu²⁶ otsustas 2007. aastal programmi ümber suunata: süsteem rakendatakse ja võetakse kasutusele 2013. aastaks ning seda rahastatakse täiel määral ühenduse eelarvest (vt **tabel 2**), lisaks sellele tegutseks ESA volitatud hankijana. Sellest lähtuvalt võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse GNSS programmide rakendamise jätkamise kohta²⁷. Komisjon avaldas 1. juulil 2008 osalemiskutse Galileo süsteemile infrastruktuuri ostmiseks; osalemiskutsetes oli kuus peatükki (süsteemitoetus, maapealne lähetamissegment, maapealne kontrollisegment, kosmosesegment (satelliidid), orbiidile saatmise teenused ja kasutamine). Pärast sobivate kandidaatide eelvalikut saadi 2008. aasta lõpus esialgsed pakkumised. Võistleva dialoogi menetlus peaks lõpule jõudma 2009. aasta jooksul.

²² GJU pressiteade, 30. november 2006 – *Next step in the Galileo Program; Handover of the management from the Galileo Joint Undertaking to the European GNSS Supervisory Authority.*

²³ Nõukogu 12. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1942/2006, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta (ELT L 367, 22.12.2006, lk 18); nõukogu 12. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1943/2006, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 876/2002, millega luuakse ühise tegevõtte Galileo (ELT L 367, 22.12.2006, lk 21).

²⁴ Nõukogu 12. juuli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta (ELT L 246, 20.7.2004, lk 1).

²⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Galileo teelahkmel: Euroopa ülemaailmse satelliitnavigatsioonisüsteemi programmide rakendamine, SEK(2007) 624, 16. mai 2007.

²⁶ Nõukogu resolutsioonid ja järeldused 6.–8. juuni, 1.–2. oktoober ja 29.–30. november 2007.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 683/2008 Euroopa satelliitnavigatsiooni programmide (EGNOS ja Galileo) rakendamise jätkamise kohta (ELT L 196, 24.7.2008, lk 1).

- 29.** Komisjon analüüsis oma 2007. aasta mai teatistes suure üksikasjalikkusega kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumist. Nimetatud dokumendiga püüti eemaldada takistused programmi ümbersuunamiseks. Seda silmas pidades antakse teatistega ülevaade osadest ebaõnnestumise põhjustest. Teatistes tunnistatakse, et komisjoni eeldused seoses ajakava, eelarve ning tururiski ja kavandamisrisi siirdamisega võisid olla liiga optimistlikud. Teatistes käsitletakse ka avalikku haldust, erasektori juhtimist ning seda, et liikmesriikide riiklikke huvisid eelistati programmi pikaajalise strateegia eesmärkidele. Teatistes ei käsitleta siiski selliseid teemasid nagu avaliku ja erasektori partnerlus (sh aeg ja ekspertteadmised) ning aruandlus – tegurid, mida arutatakse üksikasjalikumalt käesolevas aruandes.

TABEL 2

GALILEO KULUPROGNOOS

	Esialgne kuluprognosis, miljonit eurot (KOM(2000) 750)	Ajakohastatud kuluprognosis, miljonit eurot (KOM(2007) 261 ja ESA dokumendid)
Määratlusetapp	80	80
Arendus- ja valideerimisetapp	1100	2100
Väljaehitamine ja kasutuselevõtt	2150	3400
Kokku	3330 <i>(millest 1800 miljonit avaliku sektori vahendeid)*</i>	5580 <i>(täiel määral avaliku sektori vahendeist)**</i>

* Iga-aastased tegevuskulud, sh põhissüsteemi väljavahetamine, on hinnanguliselt 220 miljonit eurot.

** Tegevuskulude (fikseeritud osa) infrastruktuuri olemasolu maksete, hooldus- ja täienduskulude võlaintressid kuni 2030. aastani on hinnanguliselt 5300 miljonit eurot.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 30.** Kontrollikoda viis läbi programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi auditi, uurides järgmist:
- a) millised tegurid põhjustasid kontsessiooniprotsessi ebaõnnestumise?
 - b) millised tegurid põhjustasid tehnoloogiaarenduses esinenud viivitusi ja ülekulusid?
 - c) kui suurt kasu on Galileo programm saanud teadusuuringutele ja arendustegevusele suunatud rahalistest vahenditest?
 - d) kui edukalt suutis ühisettevõtte Galileo liita EGNOSe Galileo programmiga?
 - e) kas Galileo programmi hallati asjakohaselt?
- 31.** Auditis käsitleti perioodi, mil GJU juhtis arendus- ja valideerimisetappi (september 2003–detsember 2006), keskendudes eelkõige GJU volitustele, asutamisele ja ülesannete täitmisele. Audit viidi läbi aastatel 2007 ja 2008. Kontrollikoda jälgis programmi edenemist, sh selle ümbersuunamist, kuni 2008. aasta lõpuni.
- 32.** Kontrollikoda kogus auditi tõendusmaterjali, uurides dokumente ja korraldades intervjuusid ühisettevõttes Galileo, komisjonis ja Euroopa Kosmoseagentuuris ning vesteldes ka teiste Galileo sidusrühmadega, nagu liikmesriikide esindajad, GSA, teadusuuringute projektide toetusesaajad, Euroopa kosmose tööstuse esindajad, kontsessiooni valdajateks pürgivad ettevõtted ning GJUga lepinguliselt töötavad konsultandid.
- 33.** Kontrollikoda tegi 482 toetusesaaja seas küsitluse Galileo programmi arendus- ja valideerimistegevuste juhtimise kvaliteedi kohta. Nimetatud toetusesaajad kuulusid vastavalt kuuenda raamprogrammi prioriteetse teemavaldkonna „Lennundus ja kosmoseuuringud“ raames rahastatud ühe või mitme teadusuuringute projekti alla.

- 34.** Järgmised auditileiud hõlmavad GJU erinevaid ülesandeid arendus- ja valideerimisetapi ajal (punktid 35–65) ning samuti avaliku sektori haldamisega seotud teemasid (punktid 66–74). Igas punktis kirjeldatakse üksikasjalikult GJU eesmärke ja kasutatakse neid võrdlusnäitajana tulemuste mõõtmisel. Kontrollikoda hindab järgmisena põhjuseid, miks GJU ei saavutanud enamust oma eesmärkidest. Vajadusel kasutati võrdlusnäitajana olemasolevatest programmide, projektidest või organisatsioonidest saadud kogemusi. Muudel juhtudel kasutati üldtunnustatud projektijuhtimise põhimõtteid. Eriti punktide 35–42 puhul kasutas kontrollikoda veel ka avaliku ja erasektori partnerlusega seoses rakendatud parimatest tavadest kogutud auditikriteeriumeid²⁸ (selle analüüsi üksikasjalik ülevaade on esitatud *lisas IV*).

²⁸ Intosai suunised avaliku/ erasektori rahastamise ja kontsessioonide auditi parimate tavade kohta (kontrollitud) – november 2007.

EBAÖNNESTUNUD KONTSESSIOONILÄBIRÄÄKIMISED

EESMÄRK

- 35.** GJU kõige tähtsam ülesanne oli sõlmida avaliku ja erasektori partnerlus, mille kohaselt erasektor investeeriks koos Euroopa Komisjoniga Galileo infrastruktuuri loomisesse ja kasutamisesse. Algne eesmärk oli, et kontsessiooni valdaja (vastavad eraettevõtted) nimetatakse enne 2004. aasta lõppu, et GJU-l oleks võimalik läbirääkimised lõpetada 2005. aastal ja et GSA sõlmiks kontsessioonilepingu 2005. aasta lõpuks.

TULEMUSED

- 36.** GJU käivitas plaanide kohaselt järkjärgulise kontsessiooniprotsessi (eelvalik, valik, läbirääkimised). GJU väljastas esimesed pakkumiskutse dokumendid 2004. aasta aprillis ja korraldas seejärel võistleva dialoogi ning esitas pakkujatele kontsessioonilepingu kavandi ja hindamiskriteeriumid.
- 37.** GJU-l ei olnud võimalik valida eelistatud pakkujat ei oktoobris 2004 ega ka pärast valikuetapi pikendamist veebruaris 2005. Läbirääkimised algasid alles jaanuaris 2006, kui pakkujad olid moodustanud konsortsiumi.

- 38.** Kontsessioonilepingu sõlmimise tähtaega lükati kaks korda edasi, esmalt detsembrist 2005 detsembrisse 2006 ja siis detsembrisse 2007. Komisjon ja GSA otsustasid läbirääkimised lõpetada 2007. aasta alguses.

²⁹ Avaliku ja erasektori partnerluse/ avaliku rahastamisalgatusega seoses rakendatud parimad tavad Ühendkuningriigis.

EBAÕNNESTUMISE PÕHJUSED

- 39.** Avaliku ja erasektori partnerlus oli ebapiisavalt ette valmistatud ja koostatud. Sellest tulenevalt ei olnud avaliku ja erasektori partnerluse kokkuleppimine realistlik.

ETTEVALMISTUS

- 40.** Liikmesriikidel ja kolmandatel riikidel on märkimisväärselt palju kogemusi avaliku ja erasektori partnerlusprojektide vallas. Kogemuste põhjal võib tõdeda, et parim tava sisaldab järgmisi elemente:
- nõuetekohane ettevalmistus: avalik sektor peaks täpselt määratlema projekti nõuded, hindama erasektori suutlikkust, hindama potentsiaalseid eeliseid, uurima alternatiivseid võimalusi oma vajaduste täitmiseks, uurima riskide asjakohast jaotamist, kaaluma kulude taskukohasust ja kulutustele vastavat tõenäolist tulu ning koostama tegevuskava. Enne kindlat tüüpi avaliku ja erasektori partnerluse valikut tuleks teha asjakohane riskihindamine;
 - piisav aeg: teiste organisatsioonide²⁹ kogemuse põhjal võib tõdeda, et täieulatusliku avaliku ja erasektori partnerluse lähenemisviisi ja avaliku sektori positsioonide määratlemine kestab üle aasta isegi vähemkeerukate projektide puhul kui Galileo;
 - asjakohased haldusressursid: avaliku ja erasektori partnerlusprojekti juhtimiseks vajatakse sobivate oskustega ning õigeaegselt kokku pandud pühendunud meeskonda;
 - mõjusa konkurentsi säilitamine ja
 - käimasoleva partnerlusprojekti korrapärane kontroll, millega tagatakse, et projekt toodab jätkuvalt kulutustele vastavat tulu.

41. Komisjon ei järginud Galileo avaliku ja erasektori partnerluse ettevalmistusetapis kõiki nimetatud parimaid tavasid³⁰:

- a) nõuetekohane ettevalmistus: mitmetest läbiviidud uuringutest hoolimata ei uurinud komisjon võimalust korraldada tavapäraseid riigihankeid ega kehtestanud avaliku sektori võrdlusmenetlust³¹. Lisaks ei uurinud komisjon eelnevalt, kuidas riski oleks olnud võimalik realistlikult jaotada avaliku ja erasektori vahel; millises projekti etapis või millise Galileo tegevuse osa puhul oleks avaliku ja erasektori partnerluse õnnestumine kõige tõenäolisem; samuti ei uuritud erinevate avaliku ja erasektori partnerlusmudelite suhtelisi eeliseid³². Poliitilise konsensuse saavutamiseks tegi komisjon ettepaneku ja nõukogu kiitis heaks Galileo väljaehitamise ja kasutuselevõtuetaapi ajaks luua avaliku ja erasektori partnerlusprogramm. Pärast avaliku ja erasektori investeerimisvõimaluste uurimist mitme uuringu kaudu valis komisjon kontsessiooni vormis toimuva avaliku ja erasektori partnerluse (vt punkt 12). Kuigi komisjoni dokumentides määratleti kontsessiooni eriomadused, esitati neis Galileole keskenduvate põhjenduste asemel vaid üldistel väidetest põhinevaid argumente ja pakuti välja ambitsioonikas hangete ajakava. Kuigi ettevalmistusetapis³³ määrati kindlaks mitmed riskid ja lahendamist vajavad probleemid, ei hinnanud komisjon piisava täpsusega, kuidas need võivad tehingu otstarbekust mõjutada või kuidas avalik sektor võiks need tõhusalt lahendada;
- b) piisav aeg: tulenevalt ambitsioonikast ajakavast, mille kohaselt pidi komisjon transpordinõukogule 2004. aasta detsembris esitada aruande, ei võimaldanud komisjon GJU-le piisavalt aega³⁴ kontsessioonimenetluse määratlemiseks. Mitmed pakkujad avaldasid muret selle üle, et võistleva dialoogi ajal ei olnud piisavalt aega usaldusväärse äriplaani koostamiseks. Selle tulemusel ei seatud GJU esialgsetes pakkumisdokumentides konkreetseid eesmärgi. Pakkumisdokumentides ei käsitletud enamikku kontsessioonimudeli puhul esinevatest probleemidest. Selle tulemusel ei sisaldanud erasektori pakkumused fikseeritud hindasid ega assigneeringuid ning neis oli kehtestatud nii palju tingimusi ja piiranguid, et pakkumisi ei olnud võimalik kasutada võrdluse ega hindamise alusena. Samal põhjusel ei olnud GJU-l põhjalikke hindamiskriteeriume laekunud pakkumuste võrdlevaks hindamiseks. Avaliku sektori seisukoha esimeseks selgeks avalduseks mitmetes Galileo suhtes olulistest küsimustest olid nn põhitingimused (*Heads of Terms*), mis lepiti pakkujatega kokku 2006. aasta lõpus;

³⁰ *Lisas IV* esitatakse

üksikasjalikult programmi Galileo kontsessiooniprotsessi ajal avaliku sektori juhtimise kontrollimisel kasutatud kriteeriumid ja kokkuvõtte iga kriteeriumi hindamisest.

³¹ Avaliku sektori võrdlusmenetlus on hinnang selle kohta, millised oleksid projekti kulud siis, kui kasutataks tavapäraseid hankemenetlusi. Seda kasutatakse, et selgitada, kas erasektori rahastamine pakub suuremat väärtust raha eest kui tavapärase hankemenetlus.

³² Uuriti ainult ühisettevõtte mudelit ja kontsessioonimudelit.

³³ Muu hulgas toodi esile järgmised avaliku ja erasektori partnerluse valikuga seotud piirangud: tulude ebakindlus (tururisk), tehnoloogiariskid, väljaehitamise ja kasutuselevõtu etappide üksteisest sõltumine (kavandamisrisk) ja kosmosetööstussektori tööstuslik kontsentratsioon.

³⁴ GJU väljastas esimesed pakkumisdokumendid vähem kui kaheksa kuud pärast oma tegevuse alustamist.

- c) asjakohased haldusressursid: GJU oli uus organisatsioon, mille oli uudne õiguslik raamistik, hiljuti kokku pandud meeskond, uus juhataja ning puudusid varasemad kogemused kontsessiooniläbirääkimiste valdkonnas. Väliseid nõustajaid kasutati septembris 2004 (st pärast pakkumisdokumentide küsimuse käsitlemist ja võistleva dialoogi esimest etappi);
- d) konkurentsi säilitamine: alates 2004. aasta sügisest oli konkurentsi jäänud kaks konsortsiumi. 2005. aasta mais tegid nad ettepaneku jõudude ühendamiseks, et esitada ühispakkumus. GJU nõustus konsortsiumi teatavate tingimustega³⁵, lootes seeläbi saada suuremat väärtust oma raha eest. Kuna avaliku sektori võrdlusmenetlust ei olnud, puudus menetlusel ka igasugune konkurentselement;
- e) korrapärane kontroll: avalik sektor peaks töösolevat avaliku ja erasektori partnerlusprojekti korrapäraselt kontrollima, tagamaks, et see annab jätkuvalt kulutustele vastavat tulu. Kuigi kontsessiooninimetluse hindamist puudutavates GJU aruannetes leiti mitmeid riske ja probleeme³⁶, olid GJU aruanded programmi edenemise kohta põhjendamatult positiivsed. GJU ametlikes avaldustes ei seatud kunagi kahtluse alla kontsessiooni otstarbekust, vaid lükati igal aastal lepingu sõlmimise tähtaega veel täiendavalt kaheteistkümne kuu võrra edasi. Selle tulemusel ei olnud GJUst sõltuvatel liikmesriikidel parandusmeetmete võtmise taotlemiseks piisavalt teavet (vt ka punkti 74 alapunkt f).

³⁵ Avalikke turge ja konkurentsi käsitlevate ELi õigusaktide järgimine, tihe ajakava, pakkumuste oluline paranemine võrreldes varasemate individuaalsete pakkumustega ning ühendatud konsortsiumi panus ühisesse ja asjakohasesse õigusstruktuuri.

³⁶ 2004. aasta oktoobri, 2005. aasta veebruari ja 2005. aasta juuni hindamisaruanded.

³⁷ Tavapärased avaliku ja erasektori partnerluse infrastruktuuriprojektid on seatud näiteks tunnelite ja maanteedega. Galileoga kõige sarnasem partnerlus Paradigm / Skynet (Ühendkuningriigi kaitsejõudude telekommunikatsioonisüsteem) erineb siiski Galileost mitmel viisil: tal on madalam tehnoloogiline risk, Ühendkuningriigi kaitseministeerium on kindel põhitulude allikas, tegevuse tulemused on kättesaadavad ja projekti juhib üks tellija, kes omab kogemust avaliku ja erasektori partnerluse valdkonnas (Ühendkuningriigi kaitseministeerium).

MIKS VALITI AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS

42. Komisjon tegi ettepaneku valida kontsessioonina teostatav avaliku ja erasektori partnerlus ning nõukogu kiitis selle heaks, et saavutada liikmesriikidevaheline poliitiline konsensus. Nimetatud kontsessioon, mis põhines kulude jagamispõhimõttel (avalik sektor katab maksimaalselt ühe kolmandiku kuludest ja erasektor vähemalt kaks kolmandikku) ja mille osas GJU pidi kokku leppima, erines mitme aspekti puhul oluliselt kõikidest tollal eksisteerinud avaliku ja erasektori partnerlustest³⁷:

- a) Galileol on suur tehnoloogiline risk. Ta koosneb 30st keskmise kõrgusega orbiidil olevast satelliidist, millel on uusi osasid (nt uut tüüpi aatomikellad), mida ei ole veel kosmoses testitud;
- b) Tulusid on keeruline prognoosida, kuna GPSi avatud signaalid on piiranguteta kättesaadavad. Kasutusmudelit ei ole veel kindlaks määratud;

- c) Galileo kontsessiooni kasutus pidi algama pigem pärast seda, kui süsteem oli kavandatud ja avalik sektor oli osaliselt loonud infrastruktuuri. Kuigi Galileo partnerlus sarnaneb DBFO-kontsessioonimudelile (kavandamine, väljaehitamine, rahastamine, kasutamine), erines ta sellest oluliselt selles osas, et erasektori kontsessiooni valdajalt eeldati, et ta seob ennast avaliku sektori välja mõeldud ja erasektorile üle antud uue süsteemi väljaehitamise, rahastamise ja kasutamisega (**2. selgitus**).

2. SELGITUS

PEAMISED KONTSESSIOONIGA SEOTUD RISKID

Kolmeks peamiseks kontsessiooniläbirääkimisi pärssivaks teguriks oli tururiski ja kavandamisrisiki siirdamine avalikust sektorist erasektorisse ning tsiviilvastutus.

Tururiski siirdamise kindlustamiseks vajati kindlust selle kohta, et turgudelt on võimalik saada tulusid vastavalt kokkulepitud turu arendamisskeemile. Riski siirdamist erasektorisse raskendasid turgude ebakindlus, tõenäolised tulude laekumised alles kaugel tulevikus ja avaliku sektori eeldatav põhiroll turu arendamisel.

Kavandamisrisiki siirdamise kindlustamiseks vajati kindlust selle kohta, et kavandamisega (mille ESA teostas arendus- ja valideerimisetapis) ei seonu iseloomulikke probleeme, mille tõttu süsteem toimiks puudulikult või ebapiisavalt (mille eest vastutaks kasutamise ajal kontsessiooni valdaja). Lisaks Galileo kavandamise tehnilisele keerukusele ja kontsessiooni valdajalt oodatud väljunditele raskendas riski siirdamist ka ülesannete jaotus kavandamise ja arendamise (ESA) ning teiselt poolt väljaehitamise ja kasutuselevõtu, kasutamise ja hooldamise (kontsessiooni valdaja) vahel.

Tsiviilvastutussüsteem puudutab lepinguväliseid kohustusi Galileo süsteemi puuduste võimalike ohvrite suhtes, kelle puhul ei ole kehtestatud erilist juriidilist või kindlustusalast mudelit.

TEHNOLOOGIA ARENDUSEGA SEOTUD TEGEVUSED VIIBIVAD JA ÜLETAVAD EELARVE

EESMÄRK

- 43.** Teine GJU neljast põhiülesandest oli teostada järelvalvet ESA tehnoloogia arendusega seotud tegevuste üle, tagamaks, et satelliite ja maapealseid seadmeid ehitati piisavalt ja et neid kasutataks süsteemi suutlikkuse ja usaldusväärsuse näitamiseks, järgides kavandatud ajakava ja eelarvet (vt punkt 13).

³⁸ Määrus (EÜ) nr 683/2008.

³⁹ Prognoose ajakohastati eelnevalt veebruaris 2005 ja mais 2007.

TULEMUSED

- 44.** 2006. aasta detsembriks oli kasutuses ainult üks eksperimentaalsatelliit (GIOVE-A) ning sellele oli õnnestunud saada Galileo sagedused Rahvusvaheliselt Telekommunikatsiooniliidult. Teine eksperimentaalsatelliit (GIOVE-B) võeti kasutusele 2008. aasta aprillis ehk 30 kuud algselt kavandatud hiljem. Praeguse ajakava kohaselt³⁸ lõpetatakse arendus- ja valideerimisetapp 2010. aastal ehk viieaastase hilinemisega. ESA poolt 2008. aasta juulis³⁹ koostatud kuluprognoside kohaselt on arendus- ja valideerimisetapi maksumus miljardi euro võrra suurem kui esialgne 1,1 miljardi suurune eelarve (vt **tabel 3**).

TABEL 3

ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPI PERIOODIL 2001–2008 KOOSTATUD EELARVEPROGNOOSID (MILJONIT EURO – 2001. AASTA HINDADES)

Tegevus	Esialgne eelarveprognoos	2008. aasta juuli eelarveprognoos
Galileo süsteemi katsesüsteem (GSTB-V2)	85	173
Kanderaketid	90	224
Kontrollimine orbiidil (IOV)	747	1253
ESA kulud	110	303
Muu	68	151
Kokku	1100	2104

Allikas: ESA.

VIIVITUSTE JA ÜLEKULUDE PÕHJUSED

- 45.** Juhtimisprobleemid, puudulik eelarve, viivitused ning arendus- ja valideerimisetapi tööstuslik korraldus pärssisid oluliselt GJU järelevalvetegevust seoses tehnoloogia arendamisega seotud tegevustega.
- 46.** GJU ülesandeks oli tehnoloogiaarenduse järelevalve teostamine, kuid seda ülesannet täpsemalt ei määratletud. Praktikast tegutses ESA ilma GJU järelevalveta, kuid kooskõlas oma eeskirjade ja menetlustega. GJU ülesanne teha järelevalvet ESA üle oli vastuolus tema juhtimisstruktuuriga. Seda käsitletakse juhtimisküsimusena pikemalt punktides 66–74.
- 47.** Nõukogule esitatud⁴⁰ programmi *Galileo arendus- ja valideerimisetapi eelarve oli puudulik*. See ei sisaldanud eraldi ettenägematute kulude jaoks⁴¹. Programmi 1,1 miljardi euro suurune eelarve oli väiksem kui määratlusetapi põhjal koostatud kuluprognosisid. GJU-le suunatud komisjoni 50 miljoni euro suuruses rahastamisosaluses ei tehtud kohandusi ega võetud arvesse turvalisusnõudeid (120 miljonit eurot)⁴². Vajalikud ressursid ja projekti kulud ning vajadusel ka eraldised ettenägematuteks kuludeks tuleks kindlaks määrata kavandamisetapis. Teiste organisatsioonide kogemuse põhjal võib tõdeda, et kosmoseprogrammide puhul vajatakse tavaliselt ettenägematute kulude eraldist, mille suurus on 10–40 protsenti eelarvest, sõltuvalt programmi keerukusest, innovaativsuse tasemest ja tundmatute tegurite arvust.
- 48.** Arendus- ja valideerimisetapp käivitati alles 2003. aasta mais ehk *29 kuud kavandatust hiljem* (vt punkt 15). ESA ja GJU kinnitatud kalkulatsioonide kohaselt võib nimetatud viivitus põhjustada ligikaudu 142 miljoni euro ulatuses lisakulusid⁴³.
- ⁴⁰ KOM(2000) 750, 22. november 2000.
- ⁴¹ ESA osalemiseks arendus- ja valideerimisetapis (mis on pool kogueelarvest) kohaldatakse 20protsendilist ettenägematute kulude eraldist: kui kumulatiivne kulude ületamine on alla 20% programmi rahastamise kogusummast, ei lubata programmis osalevatel liikmesriikidel programmis osalemisest loobuda.
- ⁴² Turvalisusnõudeid võeti programmis arvesse liiga hilja: 2004. aastal kuulutas Galileo julgeolekunõukogu välja täiendavad nõuded, millest tulenevate lisakulude maksumus oli hinnanguliselt 120 miljonit eurot. Lisanõuetest tulenevalt esitatud 1000 muudatustetaotlusel olid tõsised tagajärjed, mis mõjutasid tehnilist baasi ja seeläbi ka käimasolevaid arendustegevusi.
- ⁴³ Nimetatud summa sisaldab järgmisi kulusid: a) 41 miljonit eurot teise testsatelliidi väljatöötamiseks, vähendamaks riski, mis tuleneb sageduse saamisest enne juunit 2006 (risk on liiga suur, kui kasutatakse ainult ühte satelliiti); b) 15 miljonit eurot täiendava kasuliku laadungi suurendamiseks; c) 40 miljonit eurot ESA lisakulusid, mis tulenesid ajakavasse tehtud olulistest muudatustest; d) 46 miljonit eurot muutuvatest majandustingimustest tingitud täiendavate tööjõukulude katteks tööstuses.

49. *Tööstuslik korraldus*, millele on arendus- ja valideerimisetapis omane ajutisel peatöövõtjal põhinev eriline tüüpi korraldusstruktuur, *põhjustas viivitusi ja ülekulusid*. Konkurentsist on tavaliselt kasu tulemuste saavutamiseks õigel ajal ja eelarve piires. 2000. aastal asutati Euroopa juhtivatest kosmosevaldkonna ettevõtetest koosnev ühissetevõtte⁴⁴, mille eesmärk oli olla peamine tööstusepoolne partner Galileo programmi infrastruktuuri arendamisel ja tarnimisel. Euroopa kosmose-tööstuse sarnases oligopoolses keskkonnas vähendas ühissetevõtte loomine konkurentsi veelgi. ESA-l ei olnud perioodil juuli 2001–detsember 2004 muud valikut kui sõlmida nimetatud ühissetevõttega mitmeid lepinguid. Mitme lepingu puhul esines olulisi viivitusi ja ülekulusid. ESA aruannete kohaselt olid probleemid seotud juhtimisprobleemidega, ebaselgete aruannetega ja otsustusprotsessidega seotud küsimustega ning veel ka tõsiasjaga, et „alltöövõtjate valiku aluseks olid pigem tööstusvaldkonna omaalgatuslikud jaotamisega seotud piirangud kui kulusäästlikkus ja tähtaegadest kinnipidamine”. Arendus- ja valideerimisetapi põhilepingu täitmisel ilmnenuid tõsiste probleemide tulemusel otsustas ESA 2007. aasta detsembris muuta põhjalikult orbiidil kontrollimise *tööstuslikku korraldust* ja lepingulist raamistikku. ESA võttis üle peatöövõtja ülesanded ja kohustused. See ümberkorraldamine tähendab täiendavate kulude⁴⁵ kandmist arendus- ja valideerimisetapis. ESA prognooside kohaselt sisaldab see 350 miljoni euro ulatuses kulusid lepingulise raamistiku uuendamisele ja 194 miljoni euro ulatuses kulusid ESA-le⁴⁶.

50. *Kontsessiooniläbirääkimiste katkemine 2005.* aasta teises pooles (vt punkt 23) mõjutas samuti tehnoloogilist arendust: programm lükkus neli ja pool kuud edasi. Lisaks võib selle viivituse ja 5. detsembril 2005. aasta lepingu rakendamise arvele kanda 103 miljoni euro ulatuses täiendavaid kulusid⁴⁷.

PIIRATUD KASU TEADUSUURINGUTEST JA TEHNOLOOGIAARENGUST

EESMÄRK

51. GJU kolmas ülesanne⁴⁸ oli Galileo programmi arendus- ja valideerimisetapi põhiülesannete ja eesmärkide saavutamise toetamiseks (nt tehnoloogiline arendamine ja kasutajasegmentide varajane arendamine – vt ka punktid 13 ja 14) vajalike teadusuuringute käivitamine ja juhtimine.

⁴⁴ Valitsustevaheline kokkulepe hõlmas peakontori üürimist ja tegevust, ettevõtte juhtimisstruktuuri ja tööde jaotamist erinevatele alltöövõtjatele.

⁴⁵ Sh orbiidil kontrollimise lepingu lõpetamine.

⁴⁶ Orbiidil kontrollimise jätkamine 2010. aastani ja hankekohustuste ettevalmistamine täisvõimekuse saavutamiseks.

⁴⁷ Ühinenud konsortsiumi partnerid leppisid kokku kahe identse Galileo juhtimiskeskuse loomises, mis koosnevad maapealsest missioonisegmentist ja maapealsest juhtimissegmentist: juhtimine toimub riskasutuses Saksamaal asuva maapealse missioonisegmenti ja Itaalias asuva maapealse juhtimissegmenti vahel, selle asemel et kasutada üht juhtimiskeskust ja hoida teist tagavaraks. Lepiti kokku ka kolmanda, tagavaraks oleva ja mitteoperatiivse maapealse missioonisegmenti ja kolmanda maapealse juhtimissegmenti ehitamise osas.

⁴⁸ Komisjon andis need volitused GJU-le 9. detsembril 2002 kuuenda raamprogrammi töökavas (prioriteetne teemavaldkond 1.4: „Lennundus ja kosmoseuuringud”). Volitused muudeti kolmeks GJU-ga sõlmitud (kuuenda raamprogrammi) iga-aastasteks spetsiifilise toetusmeetme lepinguks.

TULEMUSED

52. Perioodil september 2003–detsember 2006 valis GJU 70 projekti, mille kogumaksumus oli 110 miljonit eurot ning mida rahastati kuuendast raamprogrammist mitmete pakkumiskutsete kaudu, sõlmis projektidega seoses lepinguid ja teostas nende üle järelevalvet. Tegevused keskendusid kasutajasegmentide arendamisele, mis hõlmas vastava tehnoloogia innovatiivsete teenuste ja rakenduste (vastuvõtjad, kohalikud komponendid) edendamist ning samuti turu arendamist erinevates kasutajarühmades. Teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus hõlmas ka Galileo süsteemi tehnoloogilist arendamist ja EGNOS-e tutvustustegevust.

53. Audit näitas⁴⁹, et GJU-d peeti üldiselt tõhusaks struktuuriks kuuenda raamprogrammi töökava Galileo valdkonna rakendamisel⁵⁰. Teadusuuringud tõstsid huvi ja teadlikkust kasutajarühmades ning nende abil õnnestus erinevad organisatsioonid ja huvirühmad kokku tuua. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse lõppkasutus Galileo programmi puhul on siiski piiratud. GJU ei kasutanud piisavalt ära projekti tulemusi, mis oleksid võimaldanud koostada ühtsed, kasutajate poolt heaks kiidetud nõuded, mida ESA võiks kasutada Galileo süsteemi spetsifikatsioonide alusena. Paljud projektid sisaldasid üksikasjalikku analüüsi nii ELi kui liikmesriikide tasandil nõutavatest õiguslastest jõupingutustest GNSS-süsteemi rakenduste kasutamise edendamiseks mitmetes majandus- ja sotsiaalvaldkonna sektorites. Nimetatud projektide tulemuste puhul järelkontrolli ei tehtud.

KASULIKKUSE PIIRATUSE PÕHJUSED

54. Järjepidevuse puudumine, kuuenda raamprogrammi sobimatus turuarendusele suunatud tegevuse rahastamisel, turuarenduse põhjaliku lähenemisviisi puudumine ja viivitused vähendasid Galileo teadusuuringute ja tehnoloogiaarengu tulemuste kasulikkust.

55. Kui komisjon tegi ettepaneku GJU tegevuse lõpetamiseks, oli tal kavas tagada programmi järjepidevus, viies ülesanded sujuvalt üle GSA-le⁵¹. Üle 50 projekti järelevalve siirdamine GJU-lt GSA-le põhjustas viivitusi ja probleeme seoses projektide toetamise, järelkontrolli ja tulemuste levitamise⁵².

⁴⁹ Eriti kuuendas raamprogrammis osalejate täidetud küsimustike ja nendega tehtud intervjuude kaudu.

⁵⁰ Küsimustiku tulemused näitasid, et GJU juhtimisse suhtutakse üldiselt positiivselt eriti järgmistes valdkondades: pakkumisdokumendid (töökirjeldus), lepingute haldamine, järelevalve ja kontroll. Parandamist vajavad valdkonnad olid järgmised: intellektuaalomandiõiguste poliitika ning tulemuste levitamine ja kasutus.

⁵¹ KOM(2006) 261 – Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta, 2. juuni 2006.

⁵² Küsimustiku 482 osalejast 75% märkis, et ülesannete üleviimine mõjutas nende projekti (projekte) negatiivselt.

56. Raamprogrammi toetused on ebasobilik kanal turu arendustegevuse rahastamiseks. Kuuenda raamprogrammi toetuste (pärast pakkumiskutset) puhul rakendatakse alt üles toimuvat lähenemisviisi ning tulemusi ei kasutata tsentraliseeritult. Ideaalis oleks pidanud kuuenda raamprogrammi tegevusi toetama nende tulemuste konsolideerimisega *põhjaliku ülalt alla suunatud lähenemisviisiga* GJU/GSA tasandil (vt ka EGNOS – punkt 65). Ilma sellise proaktiivse lähenemiseta on raske tagada, et projektid oleksid ka pärast lõpetamist Galileo programmi seisukohast kasulikud.

⁵³ Nimetatakse ka EGNOSe raamlepinguks.

⁵⁴ See eesmärk seati EGNOSe 2006. aasta jaanuaris tekkinud rahastamisprobleemide tõttu.

57. Küsimustiku tulemused kinnitasid samuti, et *programmi kumulatiivsed viivitused* (tehnoloogilises arenduses, EGNOSe tegevuses ja kontsessiooniläbirääkimistes) pärssisid nii kuuenda raamprogrammi projektide elluviimist (nt seetõttu, et EGNOSe signaal ei olnud kättesaadav) kui ka projektitulemuste kasutamist tulevikus (GNSSi äritegevusele ja teadusuuringute arendamisvõimalustele avaldatava mõju tõttu).

EGNOSE INTEGRERIMINE AINULT OSALISELT EDUKAS

EESMÄRK

58. Süsteemil EGNOS on Galileo eelkäijana tähtis ülesanne varajases etapis toimivas kasutajasegmentide arendamises (vt ka punkt 14). GJU neljas ülesanne oli „hooldiseda EGNOSe optimaalse integreerimise eest Galileo programmi“ (vt joonealune märkus 12). Kuna EGNOS ja Galileo on kaks täiesti sõltumatut süsteemi (süsteeme on üksikasjalikult võrreldud *lisas II*), ei tähenda EGNOSe integreerimine infrastruktuuri tehnilist jagamist, vaid on seotud järgmisega:

- a) EGNOSe integreerimist Galileo juhtimisstruktuuri peeti oluliseks muu hulgas järgmistel põhjustel: lepingu sõlmimine EGNOSe omanikega⁵³, EGNOSe ja Galileo rahastamise liitmine⁵⁴ ja EGNOSe operaatori nimetamist puudutav ajakava;
- b) Turutasandil oli EGNOSe integreerimise eesmärk valmistada ette Galileo turule toomine, kasutades EGNOS-t eelkäijana, kuna see hakkab tulevikus pakkuma viiest Galileo teenusest kolmest sarnaseid piirkondlikke teenuseid.

TULEMUSED

- 59.** Poliitilisest seisukohast on EGNOS ja Galileo integreeritud ühtsesse Euroopa GNSSi poliitikasse. Rahalisest seisukohast on EGNOSse komisjonilt saadav rahastamine liidetud Galileo rahastamisega.

⁵⁵ See tuleneb vastutuse küsimustest ja EGNOSse rahastamise ja juhtimise tuleviku ebakindlusest.

- 60.** EGNOSse tegevuses on aga esinenud viivitusi ja programmi suurimad väljakutsed, nagu turu arendamine, sertifitseerimine ja erinevate sidusrühmade ülesanded, on ikka veel lahendamata:

⁵⁶ See on üksnes tagasihoidlik hinnang, kuna EGNOSel puuduvad selgesti määratletud vaheeesmärgid ja kavandamine.

- a) EGNOSse omandit ja tulevast kasutamist puudutava raamlepingu üle on läbirääkimisi peetud alates 2004. aasta oktoobrist. 2008. aasta septembriks ei olnud veel lepingut sõlmitud. EGNOSse avatud signaal on olnud tehniliselt kättesaadav alates 2006. aasta juulist, kuid seda ei ole võimalik ilma operaatori olemasoluta toimivaks nimetada⁵⁵;
- b) GJU turu hõlvamise kava ei leidnud kunagi rakendamist ja EGNOSse sertifitseeritava versiooni valmimist prognoositakse alles 2009. aasta märtsiks ehk vähemalt kaks aastat kavandatust hiljem⁵⁶.

PIIRATUD EDUKUSE PÕHJUSED

- 61.** GJU neljanda eesmärgi saavutamist takistasid mitmed tegurid:
- a) GJU roll ja volitused seoses EGNOSega ei olnud selgesti määratletud;
 - b) otsus EGNOSse integreerimisest Galileosse mõjus EGNOSele kahjustavalt;
 - c) EGNOSse institutsiooniline raamistik on väga keeruline;
 - d) GJU ei teinud turu arendamistegevuses piisavalt jõupingutusi.

62. GJU roll ja volitused seoses EGNOSega ei olnud selgesti määratletud. GJU põhikirjas märgitakse vaid, et GJU „hooldab EGNOSega optimaalse integreerimise eest Galileo programmi”. Vastavalt kolmepoolsele lepingule⁵⁷ vastutas ESA oma ARTES-9 programmi kaudu EGNOSega tehnoloogilise arendamise ja toimimise eest. Õigusaktides ei selgitata siiski, kes oleks pidanud EGNOSega üldise programmi juhi ülesandeid täitma. Kuna EGNOSel ei olnud programmi juhti, siis puudus tal ka pikaajaline strateegiline nägemus⁵⁸, mis põhjustas ebakindlust, viivitusi ja ülekulusid (*lisa II*).

⁵⁷ Euroopa Ühenduse, Euroopa Kosmoseagentuuri ja Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsiooni vaheline leping Euroopa toetuse kohta globaalse navigatsioonisatelliitide süsteemi (GNSS) arendamiseks, mis allkirjastati 1998. aastal (EÜT L 194, 10.7.1998, lk 16).

63. Kuigi otsus EGNOSega integreerimisest kontsessiooniläbirääkimistesse tagas ühendusepoolse rahastamise jätkumise, takistas see samal ajal programmi EGNOS elluviimist, kuna:

- a) viivitused kontsessiooniläbirääkimistes lükkasid edasi EGNOSega tehnoloogilise arendamise tähtaegu;
- b) kõik EGNOSega operaatori nimetamisega seotud tegevused peatati, kuna see kuulus Galileo kontsessiooni valdaja vastutusvaldkonda.

⁵⁸ Näiteks: pikaajalised rahalised kohustused, stabiilne tehniline baas, selge suund tulevases juhtimises, eesmärkide prioriteetsuse määramine EGNOSega laiendamiseks väljapoole Euroopat, selge nägemus EGNOSega ja Galileo vastastikusest täiendavusest.

Lisaks sellele muutis EGNOSega raamlepingu sõlmimine kontsessiooniläbirääkimised veelgi keerulisemaks.

⁵⁹ ESA ja kaheksa siseriikliku lennuliikluse (juhtimis)teenuse pakkuja ning teiste agentuuridega sõlmitud kahepoolsete lepingute alusel.

64. EGNOSega institutsiooniline raamistik on väga keeruline. EGNOSega mitmetel erinevatel rahastajatest osapooltel on erinevad prioriteedid. ESA tegutseb programmi ARTES-9 ajal EGNOSega varade omanikuna nende riikide nimel, kes omavad programmis finantsosalust. Omandiõiguste üleandmise puhul tuleb saada nende riikide nõusolek⁵⁹. Komisjonil ei ole EGNOSega seoses omandiõigusi, kuid vastavalt määrusele (EÜ) nr 1321/2004 peaks temast GSA kaudu saama EGNOSega varade omanik. Kuna GJU-I puudusid selged volitused EGNOSega programmi juhina, tekkis kahtlus, kas GJU-I olid volitused EGNOSega raamlepingu sõlmimiseks.

- 65.** Lisaks keskendus GJU institutsioonilistele, finantsalastele ja rahvusvahelise koostöö küsimustele ning eraldas ainult piiratud koguses aega ja ressursse EGNOSse teenuste kasutuselevõttu võimaldavate tegurite arendamisele varajases etapis. GJU ei kasutanud kuuenda raamprogrammi turu arendamise tulemusi tsentraliseeritult (punkt 56) ega rakendanud EGNOSse turu hõlvamiskava.

⁶⁰ Komisjon tunnistas oma 2007. aasta mai teatises, et GJU-lt GSA-le ülesannete üleandmise ajastus 1. jaanuariks 2007 ei olnud optimaalne (...). GSA oli veel loomisfaasis ning tema suhted komisjoni ja ESA-ga ei olnud veel paigas.

AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE EBAPIISAV

- 66.** Järgmistes punktides esitatakse täpsemalt ülesannete jaotus ja viis, kuidas komisjon on täitnud oma ülesande programmi Galileo peamise edendajana.

EBASELGE ÜLESANNETE JAOTUS

- 67.** Programmi arendus- ja valideerimisetapis osalevate poolte (EL, ESA liikmesriigid, komisjon, GJU ja ESA) vahelist ülesannete jaotus ei olnud selgesti määratletud.
- 68.** GJU suutlikkust programmi mõjusalt juhtida takistasid järgnevad tegurid:
- a) GJU juhtimisstruktuur (*joonis 2*).
GJU põhikiri annab ühissettevõttele ülesande teostada järelevalvet ESAs tehtava tehnoloogilise arendamise üle. ESA oli aga nii GJU asutajaliige (ning seetõttu esindatud täitevkomitees ja haldusnõukogus) kui ka „töövõtja“ (ESA/GJU lepingu kohaselt rahastamise saaja ja elluviimise eest vastutaja). Seega praktikas ei saanud GJU huvide konfliktist tulenevalt ESA üle mõjusat järelevalvet teostada.
 - b) GJU ajutine staatus.
GJU sulgemine enne arendus- ja valideerimisetapi lõppu pärssis tema tegutsemist⁶⁰.

- 69.** ESA ja GJU vaheline leping tehnoloogia arendamistegevuse rakendamise- ja valideerimisetapis (leping arutati komisjoniga läbi enne GJU tegevuse alustamist⁶¹) ei olnud piisavalt konkreetne (ESA ja Eumetsati vahel sõlmitud lepingute mudelid oleksid paremini sobinud^{62 63}). Sellest tulenevalt olid lepingute sõlmimist⁶⁴, omandi üleandmist, aruannete koostamist ja rakendamist⁶⁵ reguleerivad eeskirjad ebaselged. Lepingus ei täpsustatud erinevate osapoolte ülesandeid. ESA ja Euroopa ühenduse vahel sõlmitud raamlepingu kohaselt⁶⁶ oleksid need ülesanded pidanud olema teineteist täiendavad: ESA oleks pädev tehniline asutus, komisjon vastutaks poliitika eest ja GJU tegeleks kasutajanõuete ja sertifitseerimisega.
- 70.** ESA osales nii programmi juhtimises (GJU kaudu) kui ka Galileo ja EGNOSe tehnoloogilise arendamistegevuse igapäevases juhtimises.
- 71.** Ebaselge ülesannete jaotus tingis ebaselge vastutuse. Mitmeid Galileoga seotud otsuseid mõjutas asjaolu, et mitte ükski osapool (komisjon, GJU, ESA, liikmesriigid) ei võtnud täit vastutust. Selliste otsuste hulka kuulusid näiteks otsus eraldada arendusetapp väljaehitamise ja kasutuselevõtu etapist, avaliku ja erasektori partnerluse valik, pakujate ühinemissetepaneku heakskiitmine, ESA ja GJU vahel sõlmitud leping, puudulik eelarve koostamine, viivitused EGNOSe tehnoloogilises arendamises ja orbiidil kontrollimise tööstuslik korraldus.
- 72.** Programmi juhtimist raskendas veelgi liikmesriikide sekkumine programmi eri osade juhtimisse (punktid 23 ja 49).

⁶¹ GJU haldusnõukogu võttis lepingu hiljem ametlikult vastu ja tegevdirektor allkirjastas selle.

⁶² Eumetsat (Euroopa Meteoroloogiliste Satelliitide Kasutamise Organisatsioon) on valitsustevaheline organisatsioon, mis asutati pakkumaks teenuseid kokku 21 liikmesriigile ja üheksale koostööd tegevale riigile.

⁶³ ESA vastutab Eumetsati programmide kosmosesegmendi arendamise eest ja Eumetsat omalt poolt vastutab kogu süsteemi eest. ESA ja Eumetsati vahel sõlmitud lepingud käsitlevad üksikasjalikumalt järgmisi aspekte:

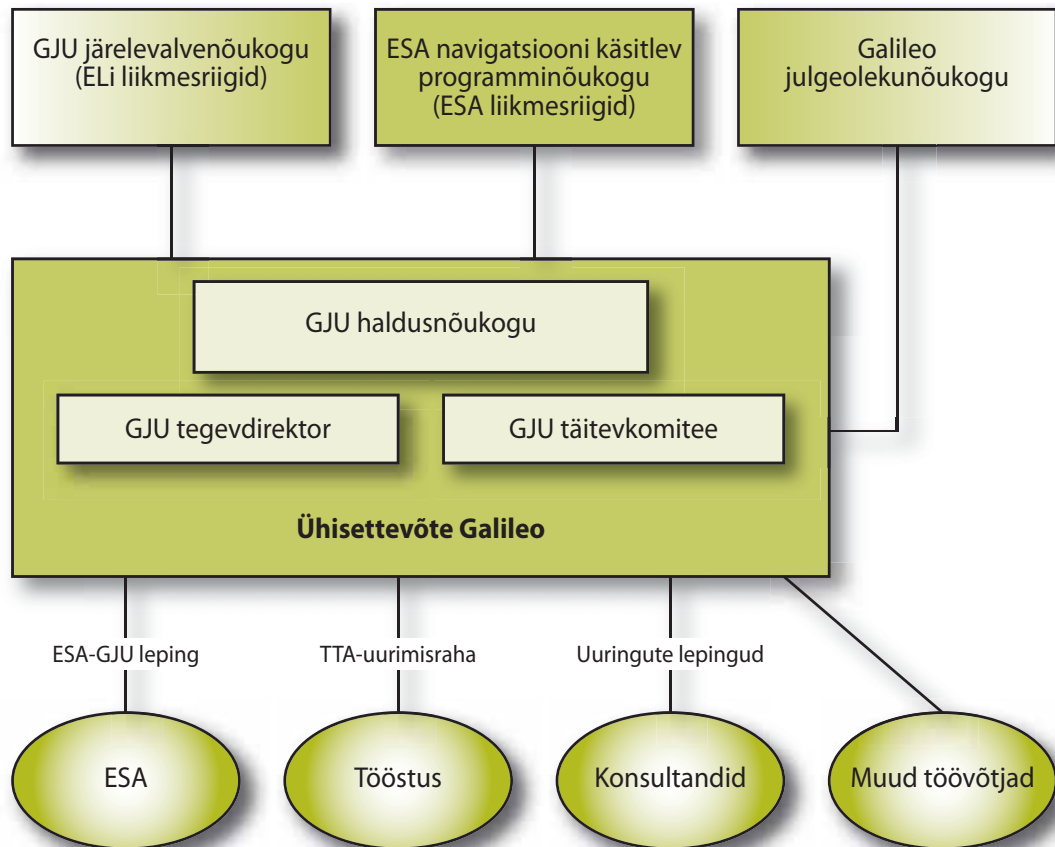
- rahaliste kohustuste jagunemine tootmiskuludeks ja ESA kuludeks; menetlused, millega tagatakse, et rahaliste kohustuste piire järgitakse;
- juhtimisalase marginaali kasutus ja menetluste heakskiit;
- selged teavitamis põhimõtted;
- selged menetlused, mida rakendatakse esialgselt kavandatud töösse mittekuuluvatest muudatustest teatamise puhul;
- materiaalse vara ja intellektuaalomandi omandiõigused.

⁶⁴ ESA rakendab tööstuspoliitikas „õiglase tulu“ põhimõtet. Teisisõnu, riik, kes maksab oma rahastusosaluse ESA-le, saab vastavalt oma osalusele teatud koguses tööstuslepinguid. Teoorias kehtib see põhimõte ainult 50 protsendile arendus- ja valideerimisetapi eelarvest. Praktikas ei ole võimalik kohaldada selliseid reegleid 50 protsendile tegevusest, mida juhitakse kui tervikut.

⁶⁵ Näiteks teatud muudatuste rakendamise ja rahastamise puhul, nagu autentimine, andmevahetus, ülitäpne positsioneerimisteenus ja 5. detsembril sõlmitud leping.

⁶⁶ Euroopa Ühenduse ja Euroopa Kosmoseagentuuri vaheline raamleping (ELT L 261, 6.8.2004, lk 64).

GJU JUHTIMISSTRUKTUUR



GJU juhtisid tegevdirektor, neli nõukogu ja täitevkomitee. Kõik haldusnõukogu päevakavas olevad teemad valmistati ette täitevkomitee koosolekul ja neid arutati esiteks ELi liikmesriikide tasandil järevalvekomitees ja ESA liikmesriikide tasandil ESA satelliitnavigatsiooniprogrammide juhtivas nõukogus. ESA-l ja komisjonil oli võrdsel arvul hääli haldusnõukogus, mille kõik otsused tuli teha konsensuse alusel.

PROGRAMMIL PUUDUS TUGEV STRATEEGILINE RAHASTAJA JA JÄRELEVALVE TEOSTAJA

73. Komisjon oli aastatel 1999–2004 aktiivne programmi algataja ja käivitaja. Viivitused ja ülekulud ilmsid 2005. aasta jooksul, kuid olulisi parandusmeetmeid ei võetud enne 2007. aasta märtsi.

⁶⁷ Näiteks kahe programmi omavaheline täiendavus; mudelid, mille abil EGNOS-t ja Galileod on võimalik tulevikus kasutada; või süsteemi prioriteetide rakendamine.

74. Komisjon kui programmi peamine edendaja ei järginud kogu programmi vältel järgmiseid juhtimisalaseid põhimõtteid:

- a) selgete, realistlike ja vastuvõetavate eesmärkide seadmine: programmil on mitmeid eesmärke, mille tulemusel oli sidusrühmadel mitmeid erinevaid ootusi. Lisaks poliitilistele, majanduslikele ja tehnoloogilistele motiividele (punkt 7) nägid liikmesriigid Galileos võimalust tugevdada Euroopa kosmosetööstust. Teatud liikmesriikidele oli sama tähtsaks eesmärgiks võimalus kasutada süsteemi sõjalistel või kaitse eesmärkidel. Komisjon ei seadnud programmi eesmärke tähtsuse järjekorda;
- b) asjakohaste strateegiate ja nende rakendamisvahendite määratlamine: komisjon ei ole koostanud EGNOSe ja Galileo programmide pikaajalist strateegilist nägemust ⁶⁷, vaid keskendus lühiajalistele eesmärkidele ja otsustele. Näiteks:
 - i) EGNOSel ja Galileol ei olnud tegevuskava. Näiteks olid 2008. aasta lõpus lahendamata küsimused, mis puudutasid Galileo ja EGNOSe tulevast kasutusmudelit, süsteemi jaoks koostatud prioriteetide rakendamist (nt millist teenust esimesena rakendada) ja sõjalennundusele suunatud turgude arendamist EGNOSe jaoks;
 - ii) probleeme ilmnes seoses EGNOSe raamlepingu sõlmimisega. Kuna EGNOSe ja Galileo programmid olid osaks Euroopa satelliitnavigatsiooni poliitikast, tegi komisjon ettepaneku nende programmide ühendamiseks ühe projekti alla ehk Euroopa satelliitnavigatsiooniprogrammideks. Ühendamine toimus siiski ilma teiste EGNOSe sidusrühmade eelneva nõusolekuta (punktid 5 ja 64) ning võtmata arvesse, et tegemist oli keeruka institutsioonilise raamistikuga. GJU (ja hiljem ka GSA) vastutasid lepingu läbirääkimiste eest, kuid 2008. aasta lõpuks ei olnud edenemist toimunud. Selle tulemusel ei antud mitte ühelegi osapooltele volitusi EGNOSega seotud peamiste otsuste tegemiseks (välja arvatud ESA hallatavad tehnilised küsimused) ja programmi juhtimiseks;

- iii) komisjoni komme programmi käsitlemist ühest nõukogu koosolekust teise vedada (vt nt komisjoni 6. oktoobri 2004. aasta teatise punktid 21 ja 22).
- c) tulevase (alalise) organisatsiooni loomine: perioodil juuli 1999–detsember 2006 asutas komisjon kuus erinevat ajutist struktuuri, mille ülesandeks oli tehnilise abi andmine Galileo programmijuhtimisele või programmi tegeliku juhtimise teostamine. GJU oli nimetatud algatustest viies. GJU oleks võinud programmi mõjusalt juhtida, kuna ta on paindlik ja täpselt selleks eesmärgiks loodud organisatsioon ning tal on äriiline mõtteviis. GJU positsiooni nõrgendas aga tema ajutine olemus⁶⁸, juhtimisstruktuur (**joonis 2**) ja erialateadmiste puudumine.
- d) asjakohaste oskuste tagamine, millega oleks võimalik korraldada kõiki programmi osasid, mida juhib ja mille üle teostab järelevalvet avalik sektor: komisjon ei pööranud GJU loomisel piisavalt tähelepanu asjaolule, et ühissettevõtte on uus organisatsioon, millel puudusid piisavad kogemused ja erialateadmised oma ülesannete täitmiseks (vt ka punkti 41 alapunkt c);
- e) riskijuhtimise tagamine: komisjon ei hinnanud programmi alguses piisavalt Galileo kontsessiooniga seonduvaid riske (nt tururisk, kavandamisrisk ja tehnoloogiline risk) (vt ka punkti 41 alapunkt a ja **2. selgitus**) ning käivitas seetõttu kontsessiooniprotsessi ilma vajaliku ettevalmistuseta;
- f) kõikide programmi osade kohta õigeaegsete otsuste tegemine: komisjon ei kontrollinud piisavalt GJU eduaruandeid ega teostanud põhjalikku järelevalvet nende üle. Komisjoni teatistes kasutati järjekindlalt GJU ametlike avalduste positiivset tooni. Selle tulemusel ei nõudnud komisjon oluliste parandusmeetmete võtmist ega võtnud neid ka ise kuni 2007. aasta märtsini, kuigi kontsessioonilepingu sõlmimise tähtaega oli igal aastal aasta võrra edasi lükatud.

⁶⁸ Juba enne GJU tegevuse alustamist avaldas komisjon nõukogu määruse ettepaneku, mille kohaselt ühissettevõtte järglaseks oleks GSA (KOM(2003) 471 (lõplik), 31. juuli 2003).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 75.** Arendus- ja valideerimisetapi juhtimine oli ebapiisav. Programmis Galileo esines probleeme mitmel tasandil:
- a) GJU ei olnud programmi tõhus juht, kuid seda rolli ei määratud ka kellelegi teisele. GJU ei saavutanud enamust oma eesmärkidest – see oli siiski tingitud teguritest, mille üle GJU-l puudus kontroll;
 - b) Programmil ei olnud tugevat strateegilist toetajat ja järelevalve teostajat: komisjon ei suutnud programmi aktiivselt suunata, mistõttu jäi see ilma juhita. Programmi juhtimises oli mitmeid puudusi: ei olnud seatud realistlikke eesmärke, puudusid asjakohane strateegia ja oskused, ettevalmistav tegevus oli ebapiisav ja parandusmeetmete võtmiseks kulus palju aega;
 - c) Programmile seatud erinevate eesmärkide tõttu sekkusid liikmesriigid oma siseriikliku tööstussektori huvidest lähtuvalt ja takistasid otsuste vastuvõtmist. Kompromisside tulemusel tekkisid rakendamisel probleemid, viivitused ja lõppkokkuvõttes ka ülekulud.

MILLISED TEGURID PÕHJUSTASID KONTSESSIOONIPROTSESSI EBAÕNNESTUMISE?

- 76.** Avaliku ja erasektori partnerlus oli ebapiisavalt ette valmistatud ja koostatud. Sellest tulenevalt ei olnud avaliku ja erasektori partnerluse kokkuleppimine realistlik (punktid 35–42).

MILLISED TEGURID PÕHJUSTASID TEHNOLOOGIAARENDES ESINENUD VIIVITUSI JA ÜLEKULUSID?

- 77.** GJU ülesandeks on teostada järelevalvet tehnoloogiaarenduse tegevuste üle, kuid juhtimisküsimused, puudulik eelarve, viivitused ning arendus- ja valideerimisetapi tööstuslik struktuur piirasid selle täitmist märkimisväärselt (punktid 43–50).

KUI SUURT KASU ON PROGRAMM GALILEO SAANUD TEADUSUURINGUTELE JA ARENDUSTEGEVUSELE SUUNATUD RAHALISTEST VAHENDITEST?

- 78.** Järjepidevuse puudumine, kuuenda raamprogrammi sobimatus turuarendusele suunatud tegevuse rahastamisel, turuarenduse põhjaliku lähenemisviisi puudumine ja viivitused vähendasid Galileo teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse tulemuste kasulikkust (punktid 51–57).

KUI EDUKALT SUUTIS GJU INTEGREERIDA EGNOSSE PROGRAMMIGA GALILEO?

- 79.** EGNOSse liitmine Galileoga õnnestus vaid osaliselt, kuna GJU volitused olid ebaselged, otsus kaasata EGNOS kontsessiooniläbirääkimistesse põhjustas viivitusi programmi EGNOS elluviimisel, EGNOSse institutsiooniline raamistik oli ebaselge ning GJU ei panustanud kuigi palju EGNOSse turuarendusse (punktid 58–65).

KAS PROGRAMMI GALILEO HALLATI ASJAKOHASELT?

- 80.** Programmi juhtimine oli ebapiisav. Programmi arendus- ja valideerimisetapi osapoolte (EL, Euroopa Kosmoseagentuuri liikmesriigid, komisjon, GJU ja ESA) ülesannete jaotus ei olnud selgelt määratletud. Komisjon ei ole suutnud programmi Galileo arendus- ja haldustegevuse juhtimisega asjakohaselt toime tulla (punktid 66–74).

ÕPPETUNNID TULEVIKUS

- 81.** Alates 2007. aastast on Galileo programmi korraldus läbi teinud suuri muutusi. Ometi on paljud ühissettevõttest saadud kogemused kasulikud nii programmi Galileo jätkamisel kui ka võimalike tulevaste ühissettevõtete ja tööstusprogrammide seisukohast.

- 82.** Komisjon on teinud ettepaneku võtta enda peale programmijuhi ülesanded, mis on tema selle valdkonna vähest kogemust arvestades suur väljakutse. Lühiajalise lahendusena võib see küll sobida, kuid komisjon peaks kaaluma, kas see on ka kõige sobivam pikaajaline lahendus. Kontrollikoda annab järgnevad soovitused:

1. SOOVITUS

Programmijuhina mõjuvõimu saavutamiseks peaks komisjon kohandama oma ressursse ning õiguslikke ja finantsvahendeid vastavalt tööstusprogrammi arendamise ja juhtimise eripäradele:

- a) inimressursside suurus ja pädevus peaksid olema proportsionaalsed programmijuhi ülesandega;
- b) tuleks luua asjakohane ELi ja ESA vahelise koostöö tegevusraamistik;
- c) komisjon peaks tagama finantsvahendite olemasolu infrastruktuuri rahastamiseks (muul viisil kui toetuste kaudu) ja võtma pikaajalise kohustuse katta selle infrastruktuuri tegevus- ja täiendamiskulud;
- d) programmi juhtimisstruktuur peaks võimaldama programmijuhil oma ülesandeid järjepidevalt täita (määratleda ootused, anda volitused ja kontrollida tegevust).

- 83.** Galileo vajab oma ülesannete edukaks täitmiseks selget suunda. Komisjon ei saa üksinda otsustada Galileo tuleviku üle, kõige tähtsamaks teguriks on programmi selge juhtimine.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks kiiremas korras selgitama programmi poliitilisi eesmärgi ja muutma need *strateegilisteks ja tegevuseesmärkideks*, mis annavad Galileole täpse tegevuskava alates praegusest hetkest kuni lõpliku kasutuselevõtuni. Näiteks:

- a) Kuidas tuleks Galileo positsioneerida kommertsüsteemina? Kas ta peab oma kulud tasa tegema või vajab ta pidevat avaliku sektori toetust? Kas programmi eesmärk on toota võimalikult palju tulu või võimalikult palju makromajanduslikku kasu ja teenindada kogu Galileo väärtusahelat selle rakenduste kaudu toodetud teenuste ja toodete kaudu?
- b) Milline on EGNOS ja Galileo vaheline suhe pärast seda, kui Galileo on täielikult toimiv? Kas nad hakkavad eksisteerima paralleelselt, pakkudes kasulikke sarnaseid teenuseid, või EGNOS likvideeritakse?

- 84.** Kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumine ei tähenda, et Galileo kontsessioonile poleks tulevikus alust. Tulevikus tehtavad jõupingutused erasektori rahastamise kaasamiseks peavad põhinema realistlikumal hinnangul selle kohta, mis on turustatav ning kas avaliku ja erasektori partnerlust tuleks üldse kaaluda. Tuleks märkida, et teistel rahvusvahelistel satelliidiprojektidel (nt Inmarsat, Intelsat, Eutelsat ja Eumetsat) on edukaid kasutusmudeleid.

3. SOOVITUS

Komisjon peaks varuma piisavalt aega kommertskasutuse ettevalmistamiseks, kasutades liikmesriikide parimaid tavasid, võttes arvesse erinevaid erasektori algatust puudutavaid mudeleid ja võrreldavate valdkondade kogemusi.

- 85.** Sõltuvalt sellest, kuidas Galileo otsustatakse kommertssüsteemina positioneerida (vt 2. soovitus), peab EL hakkama kas Galileo/EGNOSe kulude katteks juba turuarenduse varajases etapis tulu teenima või kiitma heaks Galileo potentsiaalsete kogukulude rahastamise (potentsiaalselt 10 miljardit eurot järgmise 20 aasta jooksul). Esimesel juhul tuleks kasutajatele luua asjakohane raamistik.

4. SOOVITUS

Komisjon peaks tagama järgmiste teemade käsitlemise:

- a) asjakohaste ja hästi põhjendatud kasutajanõuete analüüs, konsolideerimine ja kinnitamine;
- b) toetavate tegevuste arendamine (nt nõutav õiguslik ja õiguslik raamistik);
- c) EGNOSe edendamine eeskujuks Galileole, sertifitseerides EGNOSe ohutusteenuse ja ühildades EGNOSe ja Galileo kasutusmudelid;
- d) Selge ja sobiva hinnapoliitika või tulumudeli kehtestamine Galileo ja EGNOSe teenustele ning tsiviilvastutuse põhimõtte rakendamine.

- 86.** Komisjon on pärast seda asutanud teisi ühissettevõtteid (SESAR, ITER ja mitmed tehnoloogiaalgatused). Galileost saadud kogemused näitavad, et nende uute ettevõtete puhul kasutatav tegevusmudel peaks olema hästi kavandatud ja realistlik.

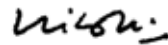
5. SOOVITUS

Kõikide *uute ühisettevõtete ja tööstusprogrammide* puhul, mida komisjon kavatseb ette võtta, peab ta:

- a) tagama, et ühisettevõtte asutamiseks on selged ja kaalukad põhjused;
- b) tagama, et kõik erasektoriga tehtava koostöö realistlikud võimalused on asjakohaselt arvesse võetud;
- c) püüdma luua juhtimisstruktuur, mis ei takista ühisettevõtte programmi nõuetekohaselt juhtida.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 14. mai 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira
President

EUROOPA KOSMOSEAGENTUUR

Euroopa Kosmoseagentuur on valitsustevaheline organisatsioon, mis loodi praegusel kujul 1975. aastal kahe ameti, ELDO (Euroopa Kanderakettide Arendamise Organisatsioon) ja ESRO (Euroopa Kosmoseuringute Organisatsioon), ühinemisel. Euroopa Kosmoseagentuuri kuulub 18 riiki: Austria, Belgia, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik. Nende riikide siseriiklikud kosmosevaldkonna eest vastutavad asutused osalevad Euroopa Kosmoseagentuuri juhtivas nõukogus.

Euroopa Kosmoseagentuur toetab ja edendab üksnes rahumeelsetel eesmärkidel tehtavat Euroopa riikide kosmoseuringute, -tehnoloogia ja -rakenduste alast koostööd, et seda kasutada teaduslikel eesmärkidel ning töötavate kosmosesüsteemide tarbeks.

Euroopa Kosmoseagentuuri tegevus jaguneb kaheks – kohustuslikuks ja vabatahtlikuks. Üldeelarve raames läbiviidavad programmid ja teadusprogrammi eelarve on kohustuslikud, nad hõlmavad agentuuri põhitegevusi (tulevaste projektide uuringud, tehnoloogiaalased uuringud, jagatud tehnilised investeeringud ja koolitusprogrammid). Kõik liikmesriigid toetavad neid programme, võttes aluseks oma SKT. Valikprogrammid hõlmavad vähemat arvu liikmesriike, kes võivad otsustada oma osaluse astme üle. Nii ARTES-9 kui GalileoSat on valikprogrammid. Euroopa Kosmoseagentuuri 2006. aasta eelarve oli ligikaudu 3 miljardit eurot.

Euroopa Kosmoseagentuur ja Euroopa Ühendus on vastastikku sõltumatud organisatsioonid. Nad hõlmavad erinevaid liikmesriike ja neile kohaldatavad eeskirjad ja menetlused on erinevad. ESA-le ei kehti ELi määrused.

Euroopa Kosmoseagentuuri ja Euroopa Ühenduse vaheline raamleping (jõustus 2004. aasta maikuu) reguleerib nende kahe institutsiooni vahelist koostööd. 2007. aasta mais allkirjastatud Euroopa kosmosepoliitika raames ühendatakse Euroopa Kosmoseagentuuri lähenemisviis individuaalsete ELi liikmesriikide omaga ja luuakse esmakordselt Euroopa ühine kosmoselaste tegevuste raamistik.

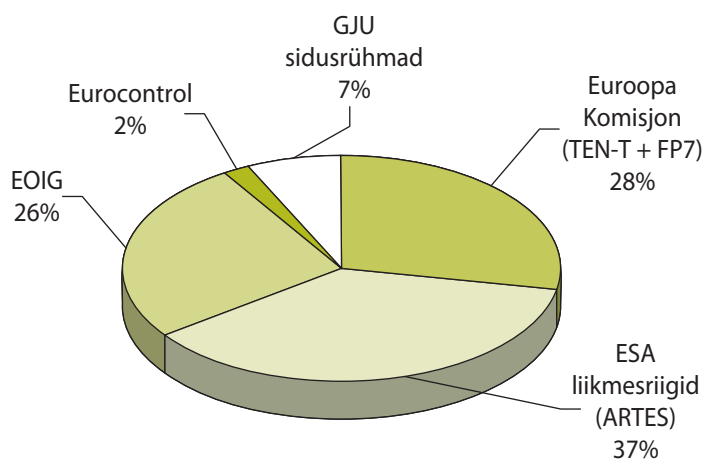
FAKTID, NÄITAJAD JA ILLUSTRERIVAD NÄITED EGNOS KOHTA

EGNOSE JA GALILEO VÕRDLUS

	EGNOS	Galileo
Seos muude GNSSidega	Parandab GPS ja Glonass signaale	Muudest GNSS süsteemidest sõltumatu
Teenused	3: OS, SoL, SAR	5: OS, CS, PRS, SoL, SAR
Katvus	Piirkondlik (Euroopa)	Ülemaailmne
Kosmosesegment	3 navigatsioonitransponderit geostatsionaarsetel (GEO) satelliitidel 36 000 km kõrgusel orbiidil	30 keskmise kõrgusega orbiidil (MEO) asuvat satelliiti kõrgusel 23 000 km
Maapealne segment	4 MCCi (satelliitide juhtimiskeskust) 34 RIMS (ülekandevõimsuse ja töökindluse seirejaama) 6 NLES (maismaa-navigatsioonijaama)	3 GCCi (Galileo kontrollikeskus) 20 GSSi (Galileo sensorjaama) 5 S-riba üleslüli 10 C-riba üleslüli
Rahastaja	ESA, Euroopa Komisjon, Eurocontrol, EOIG, GJU sidusrühmad	ESA, Euroopa Komisjon, Hiina, Iisrael

EGNOSE RAHASTAMISALLIKAD

EGNOSe rahastamisallikad (kokku 630 miljonit eurot 2001. aasta hindades), vahendid eraldati perioodil 1995–2007



Allikas: Euroopa Kontrollikoja hinnang

EGNOSEL PUUDUS PIKAAJALINE NÄGEMUS

EGNOSe eesmärgid võeti vastu järk-järgult programmi muutumise ajal esitusprogrammist täielikult välja töötatud rakenduskavaks. Programm kannatas pikaajalise strateegia ja poliitilise toetuse puudumise tõttu. Mõned näited:

- a) Euroopa Komisjon maksis EGNOSe toetused aastaste osamaksetena ja maksed tehti järjekindlalt viivitustega. Osamaksete ESA liikmesriikidelt tehti samuti viivitustega. Seetõttu hilinesid mõned programmeerimisegevused, põhjustades ebakindlust programmi elluviimise kavandamisel;
- b) programmi käigus nõuete muutmine, süsteemi sertifitseerimist puudutavate standardite ja uute ideede arendamine põhjustasid viivitusi ja lisakulusid;
- c) 2008. aasta septembri seisuga puudus jätkuvalt EGNOSe tegevuskava;
- d) kuigi EGNOSe avatud teenus sai kättesaadavaks 2006. aasta juulis, ei oldud 2008. aasta septembriks süsteemi järgmistel põhjustel ikka veel toimivaks kuulutatud: tsiviilvastutusega seonduvad küsimused, ebakindlus programmi tuleviku suhtes seoses rahastamise ja juhtimisega ning komisjoni vastumeelsus programmi tehniliselt kinnitamise osas;
- e) vaatamata ESA ja GJU pingutustele EGNOST välismaal esitleda (nt Aafrikas, Hiinas ja Lõuna-Ameerikas), puudub tegelik strateegia EGNOSe toetamiseks väljaspool Euroopat;
- f) GJU organisatsioonilises ülesehituses oli EGNOS liigitatud tehnilisse valdkonda ja seda ei käsitletud täielikult välja töötatud valdkonnaülese programmina. Kuni 2006. aastani ei saanud GJU komisjonilt finantsvahendeid, et keskenduda konkreetsetele EGNOSega seonduvatele uuringutele.

GALILEO RAHVUSVAHELINE KOOSTÖÖ

EL on seoses Galileoga sõlminud mitmeid rahvusvahelisi lepinguid.

Koostöölepingud on allkirjastatud Ameerika Ühendriikidega (2004) ja Venemaaga (2006), et tagada Galileo koostoimivus ja vastavus olemasolevate GNSS süsteemidega nagu GPS ja Glonass.

Koostöölepingutega Hiina (2003) ja Iisraeliga (2004) liitus ühisettevõtte Galileo vastavalt NRSCi ja Matimopiga.

Üldised koostöölepingud on allkirjastatud Ukrainaga (2005), Indiaga (2005), Marokoga (2005) ja Lõuna-Koreaga (2006), aga need ei ole kaasa toonud konkreetset osalust ega ühisettevõttega liitumist.

Nende lepingute eesmärk oli vähendada tehnoloogilisi ja poliitilisi riske, edendada ja tugevdada tööstuslikku ja poliitilist oskusteavet, ergutada süsteemirakenduste kasutamist, pakkuda juurdepääsu kolmandate riikide turgudele, propageerida Galileod rahvusvahelise standardina ja teha eeltööd maapealse segmendi osade paigaldamiseks maailma eri piirkondades.

Suhted Hiina ja Iisraeli ettevõtjatega kannatasid, kui ühisettevõtte tegevus lõpetati ja tekkisid probleemid erinevate lepingute ülekandmisega GSA-le. Pärast ühisettevõtte tegevuse lõpetamist katkesid ka koostöölabirääkimised teiste riikidega nagu Brasiilia, Mehhiko, Tšiili, Kanada, Argentina ja Austraalia.

KRITEERIUMID, MIDA KONTROLLIKODA KASUTAS AVALIKU SEKTORI JUHTIMISE HINDAMISEKS GALILEO KONTSESSIOONIPROTSESSIS, KOOS HINDAMISE KOKKUVÕTTEGA

Kriteeriumid (tuginedes Intosai suunistele parima tava kohta avaliku/erasektori rahanduse ja kontsessioonide auditeerimisel)	Vastutav asutus	Kas kriteeriumid täideti?	Hindamise kokkuvõte
A. Projekti määratlemine			
A.1 Projekti valimine			
<i>Mille alusel seadis auditeeritud asutus valitud projekti tähtsuse järjekorda? Kas need viidi ellu samas tähtsuse järjekorras?</i>	Komisjon (nõukogu)	Ei hinnatud (poliitiline valik)	Galileo oli üheksa projekt ja selle elluviimise otsus oli poliitilise iseloomuga. Pärast komisjoni 1999ndate alguses käivitatud algatust kiitis nõukogu Galileo programmi heaks ja usaldas selle halduse Euroopa Komisjonile. Hiljem tehti komisjoni ettepanekul ja arenguetapi käivitamiseks otsus riigi ja erasektori partnerluse kohta poliitilise konsensusena liikmesriikide vahel. Otsustati, et järgmiste etappide haldamisel ja rahastamisel kasutatakse sama mudelit. Vt edasisi komisjoni teatisi, komisjoni uuringuid ja nõukogu otsuseid aastatest 1994–2003.
A.2 Projekti nõuete määratlemine			
<i>Kas auditeeritud asutus esitas oma nõuded selgelt algusest peale ja viiendas neid seoses väljunuditega, viiendas selgelt üksikõik millistele erasektorit puudutavatele piirangutele?</i>	Komisjon (nõukogu)	Osaliselt	Komisjoni ettevalmistustööst ja nõukogu otsustest tuleneb, et Euroopa avalik sektor esitas oma nõuded väga hägusalt. Kavandatud kontsessioon oleks pidanud hõlmama Galileo süsteemi kasutuselevõtu ja kasutuse, sh täiendamise rahastamist ja haldust. Selleks hangib kontsessiooni valdaja süsteemi, käivitab selle, haldab ja kasutab süsteemi ja selle osad kontsessiooniperioodil, et võtta kasutusele viis Galileo satelliiditeenust ning arendada edasisi teenuseid. Tähelepanu pöörati ka sellele, et kaasata EGNOSe haldus ja teenuste pakkumine Galileo kontsessiooni lepingutingimustesse. Komisjoni kontsessioonialase ettevalmistustöö käigus jäid paljud olulised küsimused ebamääraseks, nagu aluseks olev tulumudel ja üleminek arendusetapist kasutusetappi. Kui ettevalmistustöö raames võeti arvesse mõningaid projektis erasektori osalust puudutavaid piiranguid, ei koostatud avaliku sektori strateegiat, mille oleks saanud esitada erasektorile. Komisjoni ettevalmistustöö raames ei esitatud erasektorile selgeid nõudmisi ega piiranguid seoses kavandatud Galileo kontsessiooniga.

A.3 Erasektori suutlikkus			
<i>Kas auditeeritud asutus koostas eelhindamise selle kohta, kas erasektor suudab nõudeid täita?</i>	Komisjon	Osaliselt	<p>Komisjoni ettevalmistustöö raames tehti positiivne, kuigi üldise iseloomuga järeldus selle kohta, kui otstarbekas on kontsessioon võrreldes alternatiivse ühissetevõtmeliga (mida ühissetevõttes rakendati kapitallosade vormis). Erasektori huvi selles osaleda ja sinna investeerida hinnati olematuks järgmistel põhjustel: ebakindlus oodatava kasumi osas ja võimalik huvide konflikt arendus- ja valideerimisetaapis.</p> <p>Samuti tehti positiivne otsus selle kohta, et Euroopa erasektor on piisavalt suutlik Galileo süsteemi ja selle teenuste kasutuselevõtuks tänu oma tehnilisele oskusteabele ning tõestatud kogemusele suurte projektide rahastamisel ja haldamisel.</p> <p>Siiski, nagu märgitud punktis A.2, ei olnud projekti nõuded piisavalt selged. Sellest tulenevalt jäi erasektori suutlikkuse hindamine seoses nende nõuete täitmisega üldiseks.</p> <p>Komisjon ei olnud suuteline tegema erasektori suutlikkuse eelhindamist.</p>
A.4 Võimaliku kasu hindamine			
<i>Kas auditeeritud asutus koostas eelhindangu loodetava kasu kohta?</i>	Komisjon (nõukogu)	Osaliselt	<p>Galileo rakendamise alus riikliku ja erasektori partnerluse kaudu hõlmas järgmisi väiteid (vt komisjoni 10. veebruaril 1999. aasta teatis): täiendav rahastamine, parandatud projektide ülesehitus, lisandväärtus, teenuse parem edastamine, kasutajate vajadustele keskse tähtsuse osutamine ja kulude parem haldamine.</p> <p>Ühes komisjoni palvel läbiviidud uuringus esitati eesmärkide nimekiri: tegevuse alustamine nii kiiresti kui võimalik, ideaalselt 2008. aasta alguseks, et kasutada ära võimalusi GNSS-i turul, saada oluline osa kasutuselevõtukuludest erasektori rahastamisest (soovituslik 2/3 osalus), kulutuste vastavus tulule (tehnilise lahenduse ja süsteemi optimeerimine, hankekursi ja töhususe optimeerimine, riskide siirdamise asjakohase taseme saavutamine ja tulemustega seotud rahaliste stimuleerimise kasutuselevõtt), Euroopa tööstuse kaasamine nii, et süsteemi ehitamiseks sõlmivad lepingud tööstusele kasu ja see toodaks kasutusseadmeid, anda erasektorile vastutus tagada, et süsteemi toimimine ja nõuded vastavad nii turu kui avaliku sektori sooritusnõuetele, optimeerida tulusid, vähendada avaliku sektori kulusid ja jaotada riigi osalus pikemale perioodile, ning optimeerida projekti eluea kulusid, kasutades ära erasektori tõhusust. Uuringus tunnustati, et nii paljude eesmärkidega projekti puhul tuleb kompromisse teha.</p> <p>Vaatamata sellele ei tehtud komisjoni ettevalmistustöös ettepanekuid kompromissideks. Lisaks ei olnud nimetatud üldised eesmärgid piisavalt konkreetsed kavandatud Galileo kontsessiooni jaoks. Komisjon oleks pidanud koostama kava, mis oleks sisaldanud näiteks: i) avaliku sektori eelistusi Galileo äriisrael eesmärkidel kasutamiseks; ii) avaliku sektori strateegiat, et tagada praktiline üleminek arendus- ja kasutuselevõtu etapi vastastikkuste mõjude kõrvaldamiseks.</p> <p>Need elemendid oleksid edaspidi toiminud mõtestatud hindamis- ja valikukriteeriumitena, mille suhtes võrrelda pakkumismenetluse raames saadud pakkumusi.</p>

Kriteeriumid (tuginedes Intosai suunistele parima tava kohta avaliku/erasektori rahanduse ja kontsessioonide auditeerimisel)	Vastutav asutus	Kas kriteeriumid täidetud?	Hindamise kokkuvõte
A.5 Laiemad poliitika eesmärgid (sh õigusaktidest tulenevad aspektid)			
<i>Kas auditeeritud asutus hindas laiemate poliitikaeesmärkide mõju projektile?</i>	Komisjon (nõukogu)	Osaliselt	Galileo projekti mõjutavad strateegilised kaalutlused (nt võimalik kasutamine sõjaliseks otstarbeks). Liikmesriigid ei ole omavahel sellistes küsimustes kokku leppinud. Vaatamata sellele peaks ligikaudu üks kolmandik Galileo võimalikest tuludest tulema avalikest reguleeritud teenustest, nagu esmaabiteenused, julgeolekujõud, sõjavägi. GNSS rakenduste arendus sõltub suurel määral ka õigusaktidega ettenähtud meetmetest nii liikmesriigi kui ELi tasandil. Jällegi hinnati ligikaudu üks kolmandik võimalikest tuludest sõltuvalt avaliku sektori seadusandlikust toest, ilma milleta erasektoril pole võimalik tulu saada. Vaatamata sellele ei esitanud komisjon kava, et suurendada Galileo võimalusi seadusandlike meetmete abil.
A.6 Sobivaima partnerluse vormi valimine			
<i>Kas auditeeritud asutus kontrollis erinevaid alternatiivseid võimalusi oma vajaduste rahuldamiseks, nagu avaliku sektori hange või erastamine, enne kui valiti avalik/erarahastamine ja kontsessiooni võimalus?</i>	Komisjon (nõukogu)	Ei	Komisjon ei uurinud oma ettevalmistustöö raames tavalise avaliku hanke kasutamise võimalust. Komisjon piirdus i) Galileo programmi äriplaani arendamisega ja ii) era- ja riikliku sektori partnerluse asjakohase struktuuri kontrollimisega. Komisjoni ettevalmistava töö tulemusena kontsessioonimudelil põhinevat era- ja riikliku sektori partnerlust, vastandades seda ühisettevõtte mudelile. Vastupidiselt PricewaterhouseCoopersi poolt läbi viidud kahe uurimuses (november 2001 ja jaanuar 2003) esitatud soovitudele ei oldud koostatud ühtki avaliku sektori võrdlusmenetlust, et oleks võrdlusnäitaja, mille abil erasektori pakkumuste üldist kasu era- ja riigisektori partnerlusele mõõta, et parandada avaliku sektori positsiooni läbirääkimistel.
A.7 Uuendamine			
<i>Kas auditeeritud asutus määratles eelnevalt uuendamise ulatuse valdkondades nagu kavandamine ja ehitus, projektide elluviimine ja haldamine?</i>	Komisjon	Osaliselt	Komisjoni ettevalmistustöös võeti arvesse vajadust uuendada kavandatud Galileo kontsessiooni, aga selles ei määratletud täpselt kus ja millisel viisil on uuenduste läbiviimine võimalik. Komisjon ei viinud läbi edasist ettevalmistustööd. Kontsessiooni valikumenetluse alguses innustas pakkumisdokumentatsioon pakkujaid esitama uuenduslikke lahendusi, lubades neil esitada erinevaid variante sisaldavaid pakkumusi. Siiski, kuna seoses Galileo kontsessiooniga puudusid selged nõuded (vt A.2), oli võimalu valikumenetluses ennetavalt uuendamist arvesse võtta.
A.8 Riskide hindamine			
<i>Kas auditeeritud asutus uuris eelnevalt, kas projektriskid on asjakohasel viisil jagatud projektist hõlmatud avaliku sektori ja erasektori poolte vahel?</i>	Komisjon	Ei	Ettevalmistusetapis ei tehtud riskide jaotamise kontrolli. See oleks olnud võimalik, kui erasektori jaoks oleks kehtestatud selged nõuded.

A.9 Vastuvõetav ja töenäoline kulutustele vastav tulu			
Kas auditeeritud asutus võttis enne hankemenetluse algust arvesse, millisel määral olid projektkulutused töenäoliselt vastuvõetavad ning kas selle kulutused vastasid tuludele?	Komisjon	Ei	Kuigi ettevalmistusetaolised riskid ja raskused, mis on tarvis ületada enne erasektori partneritega kontsessioonilepingu sõlmimist, ei hinnatud ulatust, mil määral need ebakindlust tekitavad asjaolud võivad mõjutada projekti ostarbekust. Galileo projektist oodatavat kasu küll uuriti, aga kontsessiooni lähenemiseviisi poold- ja vastuargumente lõplikult välja ei arendatud. Enne hankemenetluse algust ei võetud arvesse vastuvõetavust ja töenäolist kulutustele vastavat tulu.
A.10 Tegevuskava koostamine			
Kas auditeeritud asutus valmistas ette nõuetekohase tegevuskava, et toetada projekti hankemenetluse alustamise otsust?	Komisjon	Osaliselt	Nõukogu nõudmisel (nõukogu 5. aprilli 2001. aasta resolutsioon) tegi komisjon teatavat ettevalmistustööd, et toetada Galileo programmi äriplaani väljatöötamist ja uurida asjakohast mudelit (tegevuskava) era- ja riikliku sektori partnerluse jaoks. Kuigi ettevalmistustöös esitati avaliku sektori tegevuskava, tuues andmed soodsa tulude/kulude suhte kohta, ei esitatud seal kontsessioonimudeli kasutamise häid ja halbu külgi.
B. Projekti haldamine			
B.1 Projekti meeskond			
Kas auditeeritud asutus hindas seda, millised oskusi on tarvis projekti edukaks elluviimiseks? Kust auditeeritud asutus oleks need hankinud, nt majasisesed töötajad või välisnõustajad? Kas auditeeritud asutus koostas oma projektimeeskonna õigeaegselt?	Jagatud, komisjon ja ühisettevõte	Osaliselt	Ühisettevõte alustas tööd 2003. aasta septembris, mil ta võttis üle GISSi olemasolevad töötajad. Lisaks võeti tööle veel personali, kuid ühisettevõte ei suutnud värvata tööle inimesi, kellel oleks otsene riikliku ja erasektori partnerluse ning kontsessioonide käivitamise kogemus. Ühisettevõte võttis välisnõustajad tööle alles valikumenetluse hilises etapis (st pärast pakkumismenetluse ja võistleva dialoogi väljakuulutamist).
B.2 Turu-uuringud			
Kas auditeeritud asutus tegi enne ametliku hankemenetluse algust turu-uuringu, et määrata kindlaks, kas on pakkujaid, kes soovivad projektile hanget pakkuda?	Komisjon	Osaliselt	22. veebruaril 2003. aastal kuulutas komisjon välja osalemiskutse (ELT C 43, 22.2.2003, lk 12) „Galileo kontsessiooni“ ettevõtetele. Kutse eesmärk oli koostada andmebaas huvitatud ettevõtetest ja võimaldada neil pakkumismenetluseks valmistuda. 85 ettevõtet näitasid huvi üles ja nad registreeriti andmebaasis. Kuigi huvitatud osa poolele korraldati teabepäev, ei tehtud mingeid pingutusi selleks, et hinnata nende arusaamist kavandatud kontsessiooninõuetest. Üldiselt oli Galileo projekti osas võimalike pakkujate huvi olemas, aga enne kontsessioonilepingu sõlmimist vajasisid nad täpsemaid nõudeid.
B.3 Lepingust tulenevad küsimused			
Kas auditeeritud asutus määratles lepingust tulenevad küsimused, mis võivad töenäoliselt hankemenetluse ajal tekkida, ja koostas lepingu kava, kus igale probleemile esitati lahendused?	Ühisettevõte	Osaliselt	Valiku ja võistleva dialoogi etapis koostati projektiettepanek. Projektiettepanek oli siiski jätkuvalt väga ebaküps, mistõttu seal esines mitmeid ebamäärasusi; üks silmatorkavaim neist oli asjaolu, et ei esitatud eelistatud kohaldatavate õigusaktide kohta.

Kriteeriumid (tuginedes Intosai suunistele parima tava kohta avaliku/erasektori rahanduse ja kontsessioonide auditeerimisel)	Vastutav asutus	Kas kriteeriumid täideti?	Hindamise kokkuvõte
B.4 Pakkumisstrateegia			
<i>Kas auditeeritud asutus valmistas ette pakkumisstrateegia, mis hõlmas pakkumissoorude arvu, pakkumiste arvu igas voorus, asutuse lähenemisviisi pakkujatega suhtlemisel ja pakkumismenetluse realistlikku ajakava?</i>	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte	Osaliselt	Komisjoni ettevalmistustöö raames koostati soovituslik hankekava valiku tegemiseks ja läbirääkimisteks seoses osalemiskutse, kontsessioonikutse, eelvaliku etapi ja valikuetapiga. Leping pidi sõlmitama 14 kuu jooksul menetluse algusest. Vaatamata viivitustele ühisettevõtte tegevuste käivitamisel, jätd komisjon ja ühisettevõtte esialgu kava juurde korraldada valikumenetlus ja läbirääkimised lühikese aja (2003. ja 2004. aasta) jooksul (kontsessiooniteade ELT 2003/S 200 – 179789). Siiski oli nimetatud tähtaeg väga ambitsioonikas. Era- ja avaliku sektori partnerluse/finantshuvide kaitse tava Ühendkuningriigis viitab sellele, et isegi tavalise, mitte väga keeruka era- ja avaliku sektori partnerluse projekti konkreetsete ja omavahel kooskõlas eesmärkide kindlaksmääramine võtab oluliselt kauem aega (18-kuuline periood ei ole erand). Hästi väljatöötatud ESA hanketava des soovitatakse samuti, et põhjaliku Euroopa kosmosetööstuse maastiku lähenemisviisi väljatöötamine võtab palju rohkem aega kui ühe aasta, seda ka kogunud organisatsioonil puhul.
B.5 Projekti ajakava			
<i>Kas auditeeritud asutus koostas asjakohase projekti ajagraafiku koos vahe-eesmärkidega, mille suhtes edusamme mõõta, ja punktid menetluse käigus, mille suhtes asutus sai mõõta projekti jätkuvat elujõulisust?</i>	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte	Osaliselt	Esialgne üldine Galileo programmi ajakava edastati mitmetel kordadel perioodil 2000–2004 (vt tabel 1). Ajakava oli siiski väga üldine ja ei hõlmanud vahe-eesmäärke, mida oleks pidanud kasutatama programmi elujõulisuse läbivaatamisel. Ajakava ajakohastamistest anti ametlikult teada 2006. ja 2007. aastal. Kontsessiooniprotsessiga seonduvad vahe-eesmärgid lükkati mitmel korral edasi, ilma et oleks kommenteeritud projekti jätkuvat teostatavust.
B.6 Kulude ja tulude võrdlus			
<i>Kas auditeeritud asutus hindas avaliku/eraettevõtte rahastamise võimalust, võrreldes alternatiivse hankevõimalusega?</i>	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte	Ei	Komisjoni ettevalmistustöö hõlmas Galileo projekti kulude/tulude analüüsi, aga puudus analüüs, kus oleks võrreldud kavandatud kontsessiooni alternatiivsete hankevõimalustega. Nagu viidatud punktis A.6, soovitati PricewaterhouseCoopersi uuringus valmistada ette põhjalik avaliku sektori võrdlusmenetlus. Vaatamata sellele, seda soovitus ei järgitud.
B.7 Pakkumisinimekirj			
<i>Kas auditeeritud asutusel õnnestus koostada asjakohane pakkujate nimekirj?</i>	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte	Osaliselt	Eelnevalt valitud konsortsiumid (vt ka B.2) hõlmasid Galileo süsteemi tarnimiseks suurt osa Euroopa vastava valdkonna tööstusettevõtteid. Siiski piirulisid ettevõtjad ja järgitõusud kosmosetööstusettevõtetega. Olukorda raskendas veelgi asjaolu, et üks kolmest eelvaliku läbinud konsortsiumist otsustas end valikumenetlusest 2004. aasta suvel taandada.

B.8 Nöuete täpsustamine						
<i>Kas auditeeritud asutus täpsustas nõudeid selgel viisil?</i>	Ühisettevõtte	Ei	Ühisettevõtte peamiseks kajastus peamiselt teave selle kohta, kuidas pakkujad peaksid oma pakkumised üles ehitama. Vaatamata esitatud üldistele põhimõtetele ei olnud seal toodud ühisettevõtte kui avaliku sektori esindaja kinnitatud konkreetseid eesmäärke, selgeid riskipositsioone ega eelistatud lähenemisviise. Täpsemalt ei esitatud pakkumisdokumentides ülevaadet kavandatud kontsessioonikava ülesehituse vigade ja sellele omaste raskuste kohta. Näiteks ei täpsustanud ühisettevõtte oma eelistatud valikut (või eelistatud valikuid) turu arendamiseks, vaid palus pakkujatel pigem esitada oma pakutud lähenemisviisid. Lisaks, kui ühisettevõtte palus pakkujatel kirjeldada oma strateegiat orbidil kontrollimise tulemuste ülevõtmise kohta, arvestades „tsiviilvastutust“, ei määratud kindlaks kontsessioonilepingu suhtes kohaldatavat õigust, kuigi see oleks andnud pakkujatele aluse selle analüüsiks. Ainus erand käsitles kanderakette, kus ühisettevõtte tõi selgelt välja oma eelistused, milleks olid Ariane 5 ja Sojuz.			
					Selle tulemusel puudusid pakkujatel piisavad üksikasjad avaliku sektori positsiooni ja eelistuste kohta ja neile ei osutatud pakkumiste esitamisel abi, pakkumiste esitamiseks ei antud suuniseid ja puudus võimalus vastata täpselt selgetele nõuetele.	
B.9 Konkurentsi säilitamine						
<i>Kas auditeeritud asutus suutis konkurentsipinget säilitada kuni lepingu sõlmimiseni ja pidaa eelistatud pakkujaga läbirääkimisi soodsal viisil?</i>	Ühisettevõtte	Ei	Ühisettevõtte		Nagu ühisettevõtte ei suutnud valida eelistatud pakkujat kahel juhul, ei suutnud ta ka säilitada konkurentsipinget.	
B.10 Korrapärane ülevaatamine						
<i>Kas auditeeritud asutus hindas hankemenetluse jooksul korrapäraselt projekti jätkuvat tulusust?</i>	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte	Ei	Jagatud, komisjon ja ühisettevõtte		Oma suhtluspoliitikas näitas ühisettevõtte, et ta soovib kindlasti erasektoriga kokkulepet sõlmida, aga ta ei suutnud hinnata selle otstarbekust ega võimalikku kulutustele vastavat tulu (vt ka B.5).	
B.11 Projektikulude eelarve						
<i>Kas auditeeritud asutus kehtestas kõigile projektikuludele realistliku eelarve, sh sise- ja välisressursid, ja kontrollis seda?</i>	Jagatud	Jah	Jagatud		Ühisettevõtte tugines iga oma ülesande osas aastaeelarve heakskiitmisele. Vaatamata sellele ei hinnanud komisjon ega ühisettevõtte avaliku ega erasektori kulude tasest seoses kogu valliku- ja läbirääkimismenetlusega. Erasektori hinnanguiline eelarve 2005. aasta oktoobris oli 24,5 miljonit eurot.	
B.12 Nõustajate palkamine						
<i>Kas auditeeritud asutus värbas pärast konkursi lõppu heatasemelised välisnõustajad?</i>	Jagatud	Osaliselt	Jagatud		Ühisettevõtte kasutas kogunud välisnõustajate värbamiseks hankekonkursi, aga võttis nad tööle valikumenetluse hilises etapis (st pärast pakkumismenetluse dokumentide ja võistleva dialoogi väljakuulutamist).	

Kriteeriumid (tuginedes Intosai suunistele parima tava kohta avaliku/erasektori rahanduse ja kontsessioonide auditeerimisel)	Vastutav asutus	Kas kriteeriumid täidetud?	Hindamise kokkuvõte
B.13 Kuluhaldus			
<i>Millisel viisil teostas auditeeritud asutus oma projektikulude järelvalvet, sh sise- ja välisressursid?</i>	Jagatud	Osaliselt	Ühisettevõtte värbas välisnõustajaid ja konsultante raamlepingute abil, mis sõlmiti pärast pakkumiskutset. Kulusid hoiti mõistlikena individuaalsete lepingute abil. Siiski puudus ühisettevõttel pikaajaline poliitika seoses välisnõustajate kuldudega.
C. Pakkumised ja lepingud			
C.1 Pakkujate ettepanekud			
<i>Kas pakkujate esitatud lahendused olid piisavad ja heatasemelised?</i>		Osaliselt	Ühisettevõttele saadetud pakkumused peegeldasid pakkujate kui Euroopa oma valdkonna tööstusliidrite teadmisi ja kogemusi. Siiski, kuna avalik sektor ei esitanud täpseid nõudeid (vt B.8), puudusid pakkujatel suunised pakkumiste kohta ja neil ei olnud võimalik selgetele nõuetele vastata. Probleemi kirjeldas üks eelvaliku läbinud pakkuja, ennustades 2004. aasta kevadel täpselt kontsessiooniprotsessi tulemusi (võistleva dialoogi koosoleku protokoll): „Ühisettevõtte pakkumisdokumentatsioon sisaldab palju häid suuniseid ja otsus kahepoolsete kaks korda kuus peetavate koosolekute kohta (st võistleva dialoogi kaudu) on kiiduväärne, aga lisaks sellele on olulisi probleeme. Aeg ühisettevõtte nõuete analüüsiks, Galileo juhtimisettevõtte äriplaani kavandamiseks ja pakkumuse esitamiseks 1. septembriks käesoleval aastal ei ole kaugeltki piisav. Olemasoleva aja jooksul kirjutatud pakkumused tuginevad suure osas oletustele. Suulised kinnitused pakkujatele, et nad annaksid endast parima, võivad olla vastuolus kirjalike juhistega õiguslikult siduva pakkumuse koostamiseks ja esitamiseks. Ühisettevõttel puuduvad vahendid kehtiva pakkumuste võrdluse tegemiseks, mis põhineks avaliku sektori kuludel. Ühisettevõtte ei koosta avaliku sektori äriplaani, mille abil ta saaks nimetatud võrdlused koostada ja tal ei ole võimalik seda teha võistluse ajaraamistikus. Pakkumuste hindamised võivad olla ebaühtlased, kuna: i) pakkujate vajadus suurel määral kvalifitseerida oma pakkumused tingimustega, mis võivad pakkumuste vahel erineda ja mida ühisettevõtte ei saa hinnata; ii) ühisettevõtte nõuab, et pakkujad koostaksid oma põhilised väljundid, mis jällegi erinevad pakkumuste vahel ja mida ühisettevõtte ei saa hinnata. Selle tulemusel ei ole hankerisk, millega pakkujad kokku puutuvad, kooskõlas era- ja avaliku sektori partnerluse asjakohaste põhimõtetega.“ Nagu prognoositud, ei sisaldanud esitatud pakkumused kindlat hinnakujundust ega kohustusi ning ühisettevõtte pidi pikendama valikumenetlust. Ühisettevõtte nõustaja poolt esitatud tehniline märkus kinnitas ülaltoodud hinnangut. „Pakkujate ettepanekute piiratus peegeldas paljuski ühisettevõtte nõuete seonduvat ebakindlust. Selle ebakindluse tulemusel esinesid pakkumuste vahel olulised struktuurilised erinevused (mistõttu otsene võrdlus oli keeruline) ning mõlemad pakkujad esitasid ainult soovituslikku hinnakujunduse.“

C.2 Pakkumiste hindamine		
<i>Kas auditeeritud asutus viis läbi laiaulatusliku pakkumiste hindamise?</i>	Osaliselt	Ühisettevõtte hindas ja liigitas saadud pakkumused kooskõlas varem kindlaks määratud üldistele hindamiskriteeriumitele (majanduslikud, tehnilised ja halduslikud kriteeriumid). Siiski andis ühisettevõtte 2005. aasta veebruaris võistlevatele pakkumistele lõpuks võrdse üldise hinnangu (vt ka C.1).
C.3 Pakkuja valik		
<i>Kas auditeeritud asutus kasutas hindamiste tulemusi selleks, et valida kõige soodsam pakkumine?</i>	Osaliselt	Ühisettevõtte rakendas pakkumuste hindamisel üldiseid hindamiskriteeriume. Vaatamata sellele puudusid tal üksikasjalikud ja põhjalikud hindamiskriteeriumid, mis sisaldaksid täpseid nõudeid, mille abil võistlevaid pakkumusi hinnata ja võrrelda (vt ka A.4). Ühisettevõtte kuulutas end kahel korral eelistatud pakkuja valimisel suutmatuks: 2004. aasta oktoobris ja pärast valikumenetluse etapi pikendamist 2005. aasta veebruaris.
C.4 Muutused läbirääkimiste ajal kõige edukama pakkujaga		
<i>Kas auditeeritud asutus viis eduka pakkujaga lõplikke läbirääkimisi pidades lepingutingimuste muudatused milinim umini?</i>	Ei	Pärast ühinemise heakskiitmist ja ühispakumuse esitamist puudus ühisettevõttel suutlikkus läbirääkimisenetluse läbiviimiseks. Ühisettevõtte ei suutnud tagada ühinemistingimuste järgimist ja läbirääkimised kannatasid ühinenud konsortsiumi koosseisu ja selle suutmatuse all üksmeelele jõuda (seda põhjustas osanike arv, nende erinevad huvid ja era- ja avaliku sektori partnerluse kogemus, jne).

ARUANDES KASUTATUD TERMINITE NIMEKIRI

Avaliku ja erasektori partnerlus. Valitsuse talitus või eraettevõtte, mida rahastatakse ja mille tegevust korraldatakse valitsuse ning ühe või mitme eraettevõtte vahelise partnerluse kaudu.

Avaliku sektori võrdlusmenetlus. Hinnang projekti maksumuse kohta siis, kui kasutatakse tavapäraseid hankemenetlusi. Menetluste abil määratakse kindlaks, kas erasektoripoolne rahastamine pakub suuremat väärtust sama raha eest kui tavapärase hankemenetlus.

Galileo kasutajasegment. Vastupidiselt süsteemi kosmosesegmendile ja maapealsele segmendile muundab kasutajasegment signaalid lõppkasutajatele mõeldud teenusteks. Kasutajasegment koosneb erinevatest vastuvõtjatest.

Huvide konflikt. Olukord, kus teatud isik või organisatsioon tegutseb kahes pädevuses, mille eesmärgid või huvid on vastandlikud.

Juhtimisstruktuurid. Süsteem, millega juhatusel on võimalik projekti juhtida ja mis sisaldab muu hulgas juhtkonna vastutusvaldkondade jagamise ning juhtkonnale aru andmise menetlusi ja mehhanisme.

Konkurentsipinge. Olukord, kus konkurendid sunnitakse oma positsiooni säilitamiseks muutma oma toodete või teenuste hangetega seotud pakkumised hankeid teostavale organisatsioonile võimalikult atraktiivseks, mille tulemusel on nimetatud tellijal võimalik hanget parematel tingimustel ellu viia.

Kontsessioonileping. Avaliku ja erasektori partnerite vaheline leping, millega antakse erasektori partneritele ainuõigus vastutada üldkasutatavate teenuste tegevuse, hoolduse ja sellesse investeerimise eest.

Pakkumismenetlus. Menetlus, milles mitmetelt erinevatelt eraettevõtetest taotletakse ja saadakse pakkumisi, mis puudutavad avaliku ja erasektori vahelisi rahastamis- ja kontsessioonikorraldusega seotud teenuseid. Pakkumisi hinnatakse kõige tulusama pakkumise valimiseks.

Riskide jaotamine. Avaliku ja erasektori vahelise rahastamis- või kontsessioonikorralduse osapoolte vaheline leping, milles määratletakse, milline osapool või millised osapooled vastutavad teatava kahjustava sündmuse tulemusel tekkivate rahaliste või muude tagajärgede eest, minimeerides nimetatud sündmuse tõenäosust ja vähendades aset leidnud sündmuse mõjusid.

Riski siirdamine. Risk, mille eest tavaliselt vastutab hankeid teostav organisatsioon, siirdatakse erasektoris toimiva teenusepakkuja vastutusele.

Tavapärase hankemenetlus. Leping, mille kohaselt klient lihtsalt maksab töövõtjale toodetava vara osa eest vastavalt sellele, kuidas töö vara tootmisel edeneb. Kogu summa makstakse välja pärast vara valmimist. Vara hooldamise kohta sõlmitakse eraldi lepingud, kuid selle toimimise eest vastutab avalik sektor.

Tegevuskava. Sisaldab projekti koostamise ja jätkamise põhjendusi. Selles vastatakse ja põhjendatakse, miks projekt ette võetakse.

Tegevustoetus. Perioodiline makse, mille avaliku ametiasutuse esindaja sooritab kontsessiooni valdajale infrastruktuuri ja sellega seotud teenuste kasutamise eest.

Äriplaan. Ametlik dokument, milles seatakse äritegevuse eesmärgid, põhjendatakse eesmärkide saavutatavust ning esitatakse kava eesmärkide saavutamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.-V.

Galileo ja EGNOS on kaks programmi, mille eesmärk on rajada teed Euroopa globaalse satelliitnavigatsioonisüsteemi (GNSS) loomisele. Euroopa Kosmoseagentuur (ESA) ja komisjon käivitasid need kaks programmi ühisalgatusena ning algatusega hõlmatud liikmesriigid andsid programmidele oma tugeva toetuse.

Euroopa Kosmoseagentuur vastutas tehnoloogiaarenduse ning komisjon poliitika kujundamise eest. Algatuse arendus- ja valideerimisetapi rakendamise kooskõlastamiseks ja kontrollimiseks asutasid nad ühisettevõtte Galileo.

Kasutuselevõtu- ja kasutusetapi rakendamise kontrollimiseks ning avaliku sektori huvide esindamiseks avaliku ja erasektori partnerluses asutas nõukogu komisjoni ettepanekul asjakohase reguleeriva ameti (Euroopa GNSSi Järelevalveamet – GSA).

Alates Galileo ja EGNOSe ühisprogrammi käivitamisest oli liikmesriikidel ja Euroopa Kosmoseagentuuril selles oluline roll. Kuna programmile ei leitud rahastajat erasektorist, võeti see 2008. aastal vastu ELi programmina, mida rahastatakse täielikult ELi eelarvest. Alates sellest hetkest vastutab programmi juhtimise eest komisjon. Struktuuri muutumise järel on vastutuse jaotus selgem ning komisjon leiab, et ta on õigel teel eesmärkide saavutamise poole. Komisjon tunnistab, et sellel teel on olnud viivitusi ja liigseid kulusid, aga leiab, et arvestades eelprojekti innovatiivset iseloomu ja tehnilist keerukust, on kontrollikoja hinnang programmi arendus- ja valideerimisetapi juhtimisele siiski üleliia negatiivne. Tagantjärele näib, et mõningaid probleeme oleks saanud lahendada juba varasemas etapis, kui selleks oleks võetud asjakohaseid meetmeid.

KOMISJONI VASTUSED

V.

i)

Ühisettevõtte Galileo asutati selleks, et kooskõlastada tehnoloogiaarenduse eest (orbiidil kontrollimise etapp) vastutava Euroopa Kosmoseagentuuri ja poliitika kujundamise eest vastutava Euroopa Komisjoni tegevust.

ii)

Komisjon valvas järjekindlalt programmi rakendamise järele, ilma et see oleks takistanud Euroopa Kosmoseagentuuri täita eelkõige oma tehnika ja tööstuse valdkonna kohustusi. Komisjon sekkus juhul, kui oli tarvis kõrvaldada takistusi ja teha ettepanekuid programmi kohandamiseks.

VI.

Avaliku ja erasektori partnerlus oli nõukogu vastuvõetud poliitiline otsus. Komisjonile anti selge poliitiline volitus valmistada piiratud ajavahemiku jooksul ette avaliku ja erasektori partnerlus ning ta tegi seda teabe põhjal, mis oli kõnealuses väga spetsiifilises ja innovatiivses sektoris tollal kättesaadav. Vastuseks üleskutsele ühineda avaliku ja erasektori partnerluse kontsessiooniläbirääkimistega saadi tööstussektorilt tõsiseltvõetavaid ja realistlikke ettepanekuid.

VIII.

Komisjon kasutas tehnoloogiaarenduse ning rakenduslike teadusuuringute ja rakendusliku tehnoloogiaarenduse rahastamiseks ühisettevõtte Galileo ja selle järglase Euroopa GNSSi Järelevalveameti kaudu kuuenda raamprogrammi vahendeid. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse projektid, eriti asjaomased rakenduslikud projektid annavad tulemusi keskmise pikkusega või pika ajavahemiku jooksul (2009–2015) ning sellise töö jätkamine tuleks sätestada tulevas „GNSSi rakendamise kavas“.

IX.

Komisjoni ettepanek integreerida programm EGNOS programmi Galileo oli tõhus võimalus programmi EGNOS päästmiseks ning selle jätkamiseks vajalike vahendite tagamiseks. Komisjon jäi oma integreeritud lähenemise viisi juurde nii kontsessiooniläbirääkimiste ajal kui ka pärast nende lõpetamist.

X.

Kontrollikoja märkuses ei võeta täielikult arvesse kõnealusel ajal valitsenud tingimusi. Programmi oli kaasatud hulk avaliku sektori sidusrühmi (ELi ja Euroopa Kosmoseagentuuri liikmesriigid, Euroopa Kosmoseagentuur, kolmandad riigid, komisjon), kellel oli erinev institutsiooniline staatus ja vastutus, ning komisjon tegi kõnealuste sidusrühmade nõuetekohaseks kaasamiseks aktiivselt jõupingutusi. Komisjon tegi rahvusvahelise koostöö valdkonnas märkimisväärseid edusamme. Komisjon juhtis programmi, võttes nõuetekohaselt arvesse sidusrühmade staatust ja vastutust, ning tema tegevust ilmetavad nii ühisettevõtte Galileo ja Euroopa GNSSi Järelevalveameti loomine kui ka programmi ümbersuunamiseks tehtud ettepanekud, mille tulemusena võeti vastu määrus nr 683/2008.

XI.

Komisjonile anti selgesõnaline volitus võtta kasutuselevõtetapis programmi juhtimine üle ning seetõttu alustas komisjon oma haldussuutlikkuse kohandamist nii komisjonisiselt kui ka kvalifitseeritud välisnõustajate abil.

XII.

Ulatuslike infrastruktuuriprogrammide juhtimise tõhustamiseks jagatakse programmi Galileo rakendamisest saadud kogemusi liikmesriikide ja muude sidusrühmadega.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

2.

Euroopa Kosmoseagentuur ja komisjon käivitasid programmid EGNOS ja Galileo ühisalgatusena ning algatusega hõlmatud liikmesriigid andsid programmidele oma tugeva toetuse.

Euroopa Kosmoseagentuur vastutas tehnoloogiaarenduse ning komisjon poliitika kujundamise eest. Algatuse arendus- ja valideerimisetapi rakendamise kooskõlastamiseks ja kontrollimiseks asutasid nad ühisettevõtte Galileo.

Kasutuselevõtu- ja kasutusetaapi rakendamise kontrollimiseks ning avaliku sektori huvide esindamiseks avaliku ja erasektori partnerluses asutas nõukogu komisjoni ettepanekul asjakohase reguleeriva ameti (Euroopa GNSSi Järelevalveamet – GSA).

PROGRAMMI GALILEO AJALUGU

15.

Programmi Galileo arendusetapi rakendamiseks loodi ühisettevõtte Galileo, mille ülesanne oli tagada projekti ühtne juhtimine ja finantskontroll programmi Galileo teadus-, arendus- ja esitlusetapil ning nimetatud programmile assigneeritud rahaliste vahendite kasutamine sel eesmärgil (määruse (EÜ) nr 876/2002 artikkel 1). Euroopa Kosmoseagentuur vastutas arendusetapil programmi tehnilise poole eest programmi GalileoSat kaudu. Programmi GalileoSat heakskiitmine Euroopa Kosmoseagentuuri liikmesriikide poolt andis tõe tööstustegevuse alustamiseks. Ühisettevõtte Galileo oli programmi arendus- ja valideerimisetapis Euroopa Kosmoseagentuuri ja komisjoni vaheline kooskõlastusplatvorm.

17. ja 18.

Kooskõlas ühisettevõtte Galileo põhikirja artikliga 2 on ettevõtte peamised ülesanded järgmised:

- 1) hoolitseda programmi EGNOS integreerimise eest programmi Galileo ning kontrollida programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi rakendamist;
- 2) käivitada Euroopa Kosmoseagentuuri kaudu arendusetapi tööstustegevus;
- 3) valmistada koostöös komisjoni ja Euroopa Kosmoseagentuuriga ette programmi kasutuselevõtu- ja kasutusetaapi, korraldades hankemenetluse, mille tulemusena sõlmitakse kontsessioonilepingud;
- 4) valvata programmi kõikide tegevuste rakendamise järele.

21.

2004. aasta märtsi transpordi nõukogu istungil anti komisjonile tõuge esitada 2004. aasta oktoobris teatis mitte niivõrd programmi arendus- ja valideerimisetapi edenemise, kuivõrd selle kasutuselevõtu- ja kasutusetaapi alustamise kohta.

Tollal peeti viivitust tehnoloogiaarenduses (orbiidil kontrollimise etapp) kokkusobimatuks plaaniga käivitada 2006. aastal programmi kasutuselevõtuetaapi.

KOMISJONI VASTUSED

22.

Hankemenetluse korraldamise ajal kättesaadava teabe põhjal oli põhjust loota, et menetluse tulemus on positiivne. Teatise märgiti, et menetlus on seni kulgenud edukalt, ning paluti nõukogu kinnitust selleks, et:

- võimaldada ühisettevõtetel viia lõpule 2005. aasta jooksul allakirjutatavat kontsessioonilepingut käsitlevad läbirääkimised ning
- võimaldada erasektori sidusrühmadel kinnitada oma pakkumused ja finantskohustused.

23.

Komisjon täitis talle määratud poliitilist kohustust ja lõi liikmesriikidevahelise kokkuleppe sõlmimiseks vajalikud tingimused, paludes vahendajaks komisjoni endise voliniku Van Mierti. Komisjonil õnnestus ületada liikmesriikide erimeelsused, mis häirisid kontsessiooniläbirääkimisi ning mille tõttu peatus arendus- ja valideerimisetapi tegevus 2005. aasta juulist detsembrini.

26.

2006. aastal, eelkõige selle teisel poolel, piiras ühisettevõtte Galileo komisjoni ja Euroopa Investeerimispanka tugeval toetusel erimeelsusi ühinenud konsortsiumiga mõnele üksikule olulisele küsimusele, mille suhtes ei olnud võimalik kokkuleppele jõuda. Kõnealuste läbirääkimiste tulemused, läbirääkimisi pidanud rühm ning ühisettevõtte muu tegevus anti Euroopa GNSSi Järelevalveametile üle 2006. aasta lõpus.

27.

2005. aasta lõpus tegi komisjon ettevalmistusi programmi kasutuselevõttuetapi käivitamiseks. Ta võttis meetmeid, et tagada programmi arendusetapiks loodud ühisettevõtte Galileo tegevuse üleandmine Euroopa GNSSi Järelevalveametile, mis loodi avaliku ja erasektori partnerluse raames avaliku sektori huvide haldamiseks kasutuselevõtu- ja kasutusetapis.

Kõnealuseid meetmeid võttes eeldas komisjon, et: 1) kontsessiooniläbirääkimised on võimalik lõpetada 2006. aasta lõpuks (konsortsiumide ühinemise järel andis läbirääkimiste seis selliseks oletuseks põhjust) ning 2) orbiidil kontrollimise etapi viivitused annavad alust arvata, et nimetatud etapi kestus ületab ühisettevõtte Galileo tegevusaja.

28.

Euroopa Kosmoseagentuuril oli 2006. ja 2007. aastal tõsiseid raskusi programmide EGNOS ja Galileo haldamisega. Programmi EGNOS puhul olid raskused peamiselt tehnilist laadi. Programmi Galileo puhul kaasnesid tööstusliku poole ja selle haldamisega Euroopa Kosmoseagentuuri poolt märkimisväärsed viivitused ja ülekulud. Euroopa Kosmoseagentuur alustas programmi GalileoSat jaoks sõlmitud lepinguliste suhete laiaulatuslikku ümberkujundamist.

Kirjeldatud raskuste ning kontsessiooniläbirääkimiste seiskumise tõttu esitas komisjon nõukogule ja parlamendile ettepaneku programm ümber suunata, rahastada selle kasutuselevõttuetappi ühenduse eelarvest, määrata komisjon programmi juhtima ning kasutada Euroopa Kosmoseagentuuri programmi kasutuselevõttuetapis volitatud hankijana. Määrus (EÜ) nr 683/2008 Euroopa satelliitnavigatsiooni programmide rakendamise jätkamise kohta võeti vastu 9. juulil 2008.

KOMISJONI VASTUSED

29.

Komisjoni 2007. aasta maikuu teatise eesmärk ei olnud analüüsida üksikasjalikult kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumist, vaid anda ülevaade läbirääkimiste tulemusest ning teha ettepanekuid edasiseks tegevuseks.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

31.

Kontrollikoja auditeeritud ajavahemikul (september 2003–detsember 2006) loodi ühisettevõtte Galileo, eesmärgiga tagada projekti ühtne juhtimine ja finantskontroll Galileo programmi teadus-, arendus- ja esitlustapil ning kasutada sel eesmärgil programmile assigneeritud rahalisi vahendeid.

TÄHELEPANEKUD

39.

Avaliku ja erasektori partnerluse käsitlus põhines programmi Galileo määratlemise etapis tehtud uurimustel ja esitatud aruannetel, millest nähtus, et Galileo süsteemi on mõttekas kasutusele võtta, kasutada ja ärieesmärkidel kasutada erasektori rahastamist hõlmava avaliku ja erasektori partnerluse raames. Avaliku ja erasektori partnerluse käsitlus leidis toetust ning selle kiitis lõpuks heaks nõukogu. Avaliku ja erasektori partnerluse ettevalmistamiseks oli ette nähtud vaid piiratud aeg. Vastuseks üleskutsele ühineda avaliku ja erasektori partnerluse kontsessiooniläbirääkimistega saadi tööstuselt tõsiseltvõetavaid ja realistlikke ettepanekuid.

41.

Komisjoni käsutuses olevate uurimuste alusel võeti igal juhul arvesse avaliku ja erasektori partnerluse valdkonna parimaid tavasid. Parimate tavade kujundamisel on aga tooni andnud väljakujunenud tööstusettevõteted ja teenuste osutajad (kiirmaanteed, haiglad, elektrijaamad jne), kelle puhul on riskid juba võrdlemisi hästi määratud ja kelle kulude võrdlusnäitajaid on lihtne luua, kuna need põhinevad juba olemasolevatel andmetel. Galileo süsteemi kasutuselevõtu, kasutuse ja ärieesmärkidel kasutamise puhul oli ja on ka praegu olukord hoopis erinev.

a)

Programmi Galileo esmakordsuse tõttu oli äärmiselt raske kohaldada avaliku ja erasektori partnerluse parimaid tavasid, näiteks töötada välja usaldusväärne avaliku sektori võrdlusmenetlus, kuna selleks puudusid vajalikud andmed.

Orbiidil kontrollimise etapi ja täisvõimekuse saavutamise etapi olemuslik vahe muutis võimatuks kasutada sellise võrdlusmenetluse väljatöötamiseks orbiidil kontrollimise etapis saadud andmeid.

Komisjoni ja ühisettevõtte Galileo tellitud uurimustes esitati üksikasjalikud andmed kavandatud infrastruktuuri kasutuselevõtu, kasutuse ja ärieesmärgil kasutamisega kaasnevate riskide kohta ning hinnati nende optimaalset jaotust avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonikava raames teostatavaks.

b)

Kuna aeg oli piiratud ja puudusid varasemad samalaadsed kogemused, millele toetuda, pooldasid komisjon ja ühisettevõtte Galileo hanke korraldamiseks võistlevat dialoogi, mille abil oleks võimalik järk-järgult viimistleda pakkumismenetluse tingimusi.

Võistlevat dialoogi kasutatakse, et käsitleda keerulisi juhtumeid, mille hulka kuulub oma tehnilise, rahalise ja õigusliku struktuuri tõttu ka programmi Galileo raames kavandatud avaliku ja erasektori partnerlus.

Programmi Galileo avaliku ja erasektori partnerlusega seotud tundmatutele aspektidele loodeti leida lahendus võistleva dialoogi raames, suheldes äärmiselt tõsiseltvõetavate ja programmist väga huvitatud kandidaatidega.

Menetluse toimumise aega pikendati, et võimaldada kandidaatidel esitada üksikasjalikumaid ja realistlikumaid äriplane ja rahastamismudeleid.

KOMISJONI VASTUSED

Dialoogiprotsessi pikendamine ning ühisettevõtte Galileo ja kandidaatide vaheline suhtlus (ka pärast kandidaatide ühinemist) andis olulisi tulemusi, mis lisati programmiga Galileo seotud avaliku ja erasektori partnerluse pöhitingimustesse.

c)

Ühisettevõtte Galileo töötajatel olid erialased kogemused kosmose valdkonnas ja kosmoseprojektide alal ning samuti avaliku sektori infrastruktuuriprojektide juhtimise ja rahastamise alal. Võrreldes tööstussektori meeskondadega olid ühisettevõtte meeskonnal tiipsemel teadmised.

Programmi kujundamisel kasutati kogunud nõuandjate abi (vt eelkõige programmi kujundamise eel tehtud uurimus). Alates võistleva dialoogi aktiivse etapi käivitamisest abistasid ühisettevõtet Galileo läbirääkimiste protsessis enne ja pärast kandidaatide ühinemist ning ühinemise käigus kogunud nõustajad (PricewaterhouseCoopers, Lovell's jt) ja Euroopa Investeerimispanka juhtivad töötajad.

d)

Kahe pakkumuse ühendamist ei soodustanud ega toetanud ei komisjon ega ka ühisettevõtte Galileo. Kontrollikoja kirjeldatud protsessi mõju (peamiselt konkurentsi kadumine) leevendamiseks seadis komisjon ühinemise heakskiitmisele teatavad tingimused.

Pärast ühise pakkumuse hoolikat hindamist kõrge kvalifikatsiooniga nõustajate kaasabil, jõuti ühisettevõttes Galileo järeldusele, et ühine pakkumus on üksikutest pakkumustest kulutasuvuse seisukohast kasulik.

e)

Liikmesriigid ei sõltunud üksnes ühisettevõtte Galileo ametlikest aruannetest, vaid olid esindatud ühisettevõtte järelevalvenõukogus, keda teavitati põhjalikult läbirääkimisprotsessi edenemisest ning kellele esitati korrapäraselt ajakohastatud teavet programmiga tehtud edusammudest.

Liikmesriikide esindajad osalesid ka konkreetsete tööruhmade tegevuses, eelkõige avaliku ja erasektori partnerluse ekspertide kohtumistel, ning tänu sellele oli neil võimalik vahetult jälgida läbirääkimisprotsessi kulgu ja saada täielik ülevaade läbirääkimistel tekkinud raskustest, eriti kontsessiooniga seotud probleemidest.

Ekki läbirääkimised olid keerulised, oli neil kindel struktuur. Mõlema poole osalus oli keskendunud ja professionaalne ning seetõttu ei olnud ühisettevõttel Galileo põhjust kahelda kontsessiooni võimalikkuses. Ühisettevõtte Galileo aruanded olid mõeldud liikmesriikidest laiemale publikule ning ei sisaldanud seega konfidentsiaalset äriteavet.

42.

Komisjoni ettepanud avaliku ja erasektori partnerluse mudel erines oluliselt teistest samalaadsetest mudelitest. Programmi Galileo tegevuste ja riskide väga eriline laad ei võimaldanud kasutada riskide ja kulude jagamisel avaliku ja erasektori vahel võrdluseks teisi olemasolevaid projekte.

a)

Programmi Galileo tehniline keerukus on asjaolu, millest on teadlikud kõik programmi kaasatud sidusrühmad, eelkõige erasektori esindajad.

KOMISJONI VASTUSED

b)

Esmastest uuringutest nähtus selgelt, et tulusid on keeruline prognoosida, aga selles ei nähtud takistust avaliku ja erasektori partnerluse rakendamisele.

Avaliku sektori tehtavaid kasutusvalmiduse makseid käsitleti sobiva vahendina rahalise elujõulisuse tagamiseks.

Avaliku ja erasektori partnerluse põhitingimused sisaldasid võimalikku kasutusvalmiduse maksete struktuuri, mille suhtes oli erasektoriga saavutatud kõrgetasemeline kokkulepe.

c)

Erasektori esindajad olid teadlikud, et süsteem kavandati arendusetapil avaliku sektori vastutusel, ning sellele viidati kui keerulisele elemendile asjaomaste riskide jagamisel kontsessioonikava raames.

Ekspertide asjaomastes aruannetes ei rõhutatud aga kunagi, et kõnealune asjaolu võiks osutada peamiseks takistuseks kontsessioonikava elujõulisusele.

Tuletame meelde, et tööstussektori esindajad, kes osalesid süsteemi kavandamisel selle arendusetapil, olid kontsessioonilepingu võimalike sõlmijatena ulatuslikult esindatud.

2. selgitus

Tururisk, kavandamisrisk ja vähemal määral ka kolmandate osapoolte vastutusega seotud risk tekitasid läbirääkimiste ajal kõige rohkem vaidlusi.

Läbirääkimistel saavutati siiski edu vastutusega seotud riski ja tururiski jagamise küsimuses.

Lisaks sellele võib kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumise tõenäoliselt panna muude asjaolude arvele, näiteks selle arvele, et tööstussektori esindajad avastasid muid, soodsamaid rahastamisvõimalusi.

Läbirääkimiste käigus tehti kindlaks ja võeti teadmiseks **tururiski** siirdamisega seotud raskused ning selle tulemusena osutati avaliku ja erasektori partnerluse põhitingimustes selgesõnaliselt, et leping tuleks võimaluse korral sõlmida esimeses, riski minimaalse siirdamise etapis, ning see sisaldama mehhanisme, mis võimaldaksid tururiski siirdamist lepingu kehtivuse ajal järk-järgult suurendada.

Kavandamisriski siirdamine oli avaliku ja erasektori partnerluse alastel läbirääkimistel kõige enam vaidlusi tekitanud küsimus.

Orbiidil kontrollimise etapp, mille esialgne eesmärk oli kavandamisriski vähendada, osutus erasektori esindajate silmis suurimaks piiranguks programmi rakendamisel.

Tööstussektori esindajate seisukoht, mille kohaselt keeldutakse orbiidil kontrollimise etapi vähese nähtavuse, seotuse ja selle kontrollimise keerukuse tõttu igasugusest kavandamisriski sisaldavast tegevusest, pälvib läbirääkimiste käigus tugevat kriitikat, kuna kontsessiooni valdajate hulka kuuluvad edaspidi tõenäoliselt samad tööstussektori esindajad, kes osalesid ka süsteemi kavandamisel ning kellel on seetõttu kavandamisest hea ülevaade.

Kolmandate osapoolte vastutuse hajutamise struktuuri põhielemendid lepiti kokku avaliku ja erasektori partnerluse põhitingimuste tasandil.

KOMISJONI VASTUSED

43.

Ühisettevõtte Galileo põhikirjas on sätestatud, et ühisettevõtte kohustab Euroopa Kosmoseagentuuri „täitma arendusetapi käigus vajalikke, süsteemisse puutuva kosmosesegmendi ja maasegmenidiga seotud ülesandeid“.

Kõnealuseid ülesandeid täitis kosmoseagentuur programmi GalileoSat raames ning programmi rahastasid Euroopa ühendused ja kosmoseagentuuri liikmesriigid, kes tegid seda vabatahtlikult.

45.

Programmi GalileoSat rakendamise eest vastutas Euroopa Kosmoseagentuur, kes andis programmiga seotud tegevuse kohta aru ühisettevõttele Galileo. Ühisettevõtte Galileo põhikirja artikli 2 lõikes 4 osutatud ülesanne valvata programmide rakendamise järele piirdub programmi kõikide etappide nõuetekohase ühenduvuse tagamisega ega hõlma Euroopa Kosmoseagentuuri tehniliste teadmiste ja oskuste asendamist.

47.

Programmi Galileo eelarve arendus- ja valideerimisetapi rakendamiseks määrati kindlaks komisjoni tellitud uurimuste põhjal ning selle kiitis programmi GalileoSat deklaratsioonis heaks Euroopa Kosmoseagentuur.

Programmi GalileoSat deklaratsioonis oli Euroopa Kosmoseagentuuri osaluse suhtes ette nähtud tavapärase paindlikkus 20% ning eraldised ettenägematute kulude jaoks moodustasid *de facto* 10% kogueelarvest. Programmi keerukuse tõttu kõnealustest eraldistest ei piisanud.

48.

Kuna Euroopa Kosmoseagentuuri liikmesriigid käivitasid programmi GalileoSat kavandatust hiljem, kaasnesid sellega viivitused ja suurenenud kulud, mida ei ole õnnestunud katta.

49.

Orbiidil kontrollimise etapi jaoks korraldas Euroopa Kosmoseagentuur oma süsteemile vastava hanke.

Euroopa Kosmoseagentuur otsustas ühe üldise peatöövõtjaga tööstusorganisatsiooni kasuks, ent tagas vähemalt agentuuri liikmesriikide rahastatava programmi osa puhul alltöövõtjate geograafilise jaotuse.

Galileo oli esimene ja ainus GNSSi programm, mis oli avatud Euroopa kosmosetööstuse osaluseks. Seega oli valitud peatöövõtjal tulevasi (peamiselt kasutuselevõtuetaapi) hankemenetlusi silmas pidades selge konkurentsieelis. Sellel olid negatiivsed tagajärjed Euroopa Kosmoseagentuuri tööstuspoliitika le.

Kõnealuse olukorra ja mitme huvitatud liikmesriigi meetmete tõttu valiti peatöövõtjaks ühisettevõtte, kes ei suutnud liikmesettevõtjate eriarvamuste tõttu tõhusalt tegutseda.

Kulude ja viivituste suurenemise tõttu otsustas Euroopa Kosmoseagentuur 2007. aasta detsembris teistsuguse tööstusliku korralduse ja lepingulise raamistiku kasuks, võttes üle peatöövõtja kohustused ja suunates eri tööpaketid otse alltöövõtjatele.

53.

Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse kuuenda raamprogrammi alusel rahastatud teadustegevuses keskenduti kõigile peamistele kasutajasektoritele ning teadusuuringuid tehti nii tehnoloogia rakenduste valdkonnas kui ka muudes valdkondades, mis olid olulised süsteemi Galileo tulevase kasutamise seisukohast (nt standardimine, õiguslikud aspektid, teenuste osutamise aspektid, turg jm). Eri kasutajasektorite teadusprojektide ülesehitus oli üldiselt järgmine: arendustegevus, testid ja tutvustamistegevus.

KOMISJONI VASTUSED

Kõnealuse töö tulemuste kasutamise võimalused lisatakse tulevasse „GNSSi rakendamise kavasse“.

Süsteemi spetsifikatsioonide aluseks olevad teenused määrati kindlaks varem ja selleks kasutati viienda raamprogrammi vahendeid.

54.

Raamprogrammi eesmärk on soodustada tehnoloogia ja teenuste arendamist ning jätta turul osalejatele võimalus valida ise valdkond, milles nad soovivad arendustegevust harrastada. Kõnealune lähenemisviis toimib ning selle tõestuseks võib esile tuua mitu väikest ja keskmise suurusega ettevõtjat, kelle teadmised ja kogemused on võimaldanud neil töusta turuliidriteks: Ifen ja Septentrio – Galileo/GPSi vastuvõtjad, Polestar – lahendused asukoha kindlaksmääramiseks hoonetes ning Telesys – asukohaga seotud teenused.

Teadustegevuse puhul ei ole kunagi tagatud projektide tulemused. Nende saavutamine sõltub mitmesugustest teguritest, mille üle komisjonil puudub mõju. Projektide tulemuste kasutamise kaubandusturul otsustavad neid teostanud konsortsiumid.

55.

Ühisettevõtte Galileo projektide järelmeetmeid võtsid peamiselt Euroopa GNSSi Järelevalveameti koosseisu üle võetud endised töötajad. Euroopa ENSSi Järelevalveamet aitas levitada projektide tulemusi, luues neid sisaldava Interneti-põhise andmebaasi, korraldades nende esitlemiseks kaks edukat üritust nimetusega „Growing Galileo“ ning avaldades tulemusi käsitleva kokkuvõtte.

Paljude kuuenda raamprogrammi projektide puhul võis täheldada viivitusi, aga üksikute projektide analüüs näitab, et viivituste põhjused olid erinevad ega olnud tingimata seotud järelevalve üleminekuga ühisettevõttelt järelevalveametile.

56.

Kuuenda raamprogrammi vahenditest rahastatud tegevus hõlmab uute rakenduste arendamist, nende turupotentsiaali hindamist, võimalike ärimudelite uurimist ning uute rakenduste kaubandusliku turustamise võimaluste kaalumist ja asjaomaste äriplaanide kavandamist. Turu arenduse ja tehnoloogilise innovatsiooni valdkonna kogemused näitavad, et enamiku turu-uuenduste loojaks on turg ja mitte ülalt-alla-lähenemisviis. Eriti kehtib see asjaomase ebaküpse turu puhul, kus ühisettevõttel Galileo ja Euroopa GNSSi Järelevalveametil oleks olnud raske välja töötada kõikehõlmavaid arendusstrateegiaid.

57.

Osa viivitustest, mis tekkisid kuuenda raamprogrammi projektide puhul, võib põhjendada programmide Galileo ja EGNOS viivitustega.

60.

Programmi EGNOS viivitused tulenesid peamiselt tehnoloogiaprobleemidest, mille üle komisjonil puudus kontroll ning mille tõttu aeglustus arendustegevus.

a)

EGNOSe lepingu sõlmimine osutus väga raskeks programmis osalejate keeruliste suhete tõttu. Lepingu viimistlemine lõpetati siiski 2008. aasta lõpuks ja sellele kirjutati alla 31. märtsil 2009. Lisaks sellele lõpeb 31. märtsil 2009 Euroopa Kosmoseagentuuri programm ARTES 9, mille raames süsteemi EGNOS praegu käitatakse. Kõnealusel kuuapäeval peaks süsteem eeldatavasti vastama tehnilistele spetsifikatsioonidele, et süsteemi käitaja saaks seda kasutada.

KOMISJONI VASTUSED

b)

Märtsis 2009 on süsteem sertifitseerimiseks valmis ning 2010. aastaks on kavas sertifitseerida selle käitaja kooskõlas ühtse Euroopa taeva määrusega.

61.

b)

Programmi EGNOS integreerimine programmi Galileo, mis on väidetavalt poliitilise tasandi eesmärk, on alati põhjustanud probleeme lepingulisest küljest.

Seetõttu nõuti kontsessioonilepingu kandidaatidelt, et nad käsitleksid programmi EGNOS integreerimist programmi Galileo kui optimaalset stsenaariumi.

Saadud pakkumused töid selgelt esile kahe süsteemi integreerimise eelised ning kahe kandidaadi ühinemise järel peetud läbirääkimistel kontsessioonilepingu sõlmimiseks võeti aluseks integreerimise stsenaarium.

c)

Programmi EGNOS institutsiooniline raamistik on keeruline programmi ülesehitusega seotud ajaloolistel põhjustel.

d)

Ühisettevõtte Galileo on andnud korralduse kavandada süsteemi EGNOS jaoks mitu äriplaani ja uurida süsteemi teenuste kaubandusliku turustamise võimalusi. Kõnealustest kavanditest ja uuringutest nähtus, et süsteemi EGNOS tulupotentsiaal on üsna piiratud.

Lennundussektoriga peetud arutelud on näidanud, et süsteemi EGNOS signaalist tulu saada on keeruline, kuna signaal on kõigile kasutajatele avatud ja tasuta kättesaadav.

Sellela seoses tuleb rõhutada, et kasutajatele kättesaadavuse poolest süsteemid EGNOS OS ja SoL üksteisest tehniliselt ei erine. Erinevust võib täheldada üksnes sertifitseerimise seisukohast.

Kõnealused eeldused õigustasid ühisettevõtte Galileo otsust mitte investeerida turu arendamisse süsteemi EGNOS jaoks.

62.

Programmi EGNOS rakendati Euroopa Kosmoseagentuuri programmina (ARTES 9), mida rahastasid peamiselt agentuuri liikmesriigid ning EGNOSe operaatorite ja infrastruktuuri töörühm (EOIG). EL rahastas programmi vaid vähesel määral.

Programmiga ARTES 9 seotud viivitused ja ülekulud tulenesid mitmesugustest tehnilistest probleemidest.

63.

a)

Programmi EGNOS rakendamisel tekkis hulk tehnilisi probleeme, mida ei suutnud kõrvaldada ei komisjon ega ka ühisettevõtte Galileo ning mis kontsessiooniläbirääkimistest sõltumata töid kaasa viivitusi programmi arendamises.

b)

On äärmiselt keeruline määrata käitaja sellele infrastruktuurile, mis ei ole tehnilisest seisukohast valmis. Lisaks sellele oleks komisjonil olnud võimatu määrata käitaja, ilma et tal oleks käitatava objekti suhtes õigusi.

Süsteemi EGNOS käitaja määramise menetlust viimistletakse praegu Euroopa Komisjoni vastutuse all.

Raamlepingu sõlmimise vajadus avaldas kontsessiooniläbirääkimistele piiratud mõju.

KOMISJONI VASTUSED

64.

Ühisettevõttele Galileo anti selge volitus integreerida programm EGNOS programmi Galileo ning seetõttu oli vajalik pidada läbirääkimisi raamlepingu sõlmimiseks programmi EGNOS eri sidusrühmadega, et sillutada teed programmi EGNOS omandiõiguste lõplikule üleandmisele.

Raamlepingualased läbirääkimised ei olnud edukad programmi keerulise institutsioonilise raamistiku tõttu, millele viitas ka kontrollikoda, aga need aitasid kaasa komisjoniga sõlmitava lepingu lõplikule vormistamisele.

65.

Ühisettevõtte Galileo ei viinud süsteemi EGNOS turu hõivamise kava ellu programmi rakendamisel tekkinud viivituste tõttu.

67.

Ülesannete jaotamisel programmi arendusetapis osalevate poolte vahel lähtuti pooltevahelisest koostööst programmi arendamise ühise platvormi loomisel.

Kõnealust lähenemisviisi korrigeeriti kasutuselevõtuetaapi puhul GNSSi määrusega. Määruses on sätestatud, et poolte ülesanded ja vastutus tuleb selgelt jaotada.

68.

a)

Ühisettevõtte Galileo peamised ülesanded on loetletud komisjoni vastuste punktis 17.

Komisjon märgib, et ühisettevõtte Galileo juhtimisstruktuur, eriti Euroopa Kosmoseagentuuri kaksipidine roll oli kindlaks määratud ühisettevõtte põhikirjas.

b)

Ühisettevõtte Galileo tegevuse lõpetamine ei mõjuta ühisettevõtte rolli programmi arendus- ja valideerimisetapis.

Teisalt oli ühisettevõtte tegevuse lõpetamine vajalik, et vältida ühisettevõtte ja Euroopa GNSSi Järelevalveameti rolli dubleerimist.

69.

Euroopa Kosmoseagentuuri ja ühisettevõtte Galileo vahelise lepingu eesmärk oli arendada edasi projekti kaasrahastavate poolte partnerlust ning Euroopa Kosmoseagentuur oleks võinud lepingute sõlmimisel kohaldada oma eeskirju.

Rakendamist ja aruannete koostamist käsitlevad eeskirjad ei olnud lepingu koostööd edendava iseloomu tõttu üksikasjalikud, nagu need on tavaliste lepinguliste suhete puhul. Konkreetsed aruandlusnõuded kehtestas ühisettevõtte Galileo täitevkomitee siis, kui oli aeg täita maksekohustusi Euroopa Kosmoseagentuuri suhtes.

Komisjoni ja Euroopa Kosmoseagentuuri vahel 2008. aasta detsembris programmi kasutuselevõtuetaipiks sõlmitud delegerimiskokkuleppes on kehtestatud selged järelevalve ja aruandmise kohustused.

70.

Euroopa Kosmoseagentuur vastutas oma kahe programmi (GalileoSat ja ARTES 9) kaudu nii orbiidil kontrollimise etapi kui ka programmi EGNOS rakendamise eest.

71.

Komisjon on seisukohal, et Euroopa Kosmoseagentuur vastutab konkreetselt tehnoloogiaarenduse eest. Komisjon omakorda vastutab programmi raames poliitika kujundamise eest. Iga otsust on võimalik tagasiulatuvalt jälgida kuni selle koostanud institutsioonini.

KOMISJONI VASTUSED

73.

Komisjon oli GNSSi programmide peamine edendaja.

Aastatel 2005–2007 toimusid kontsessiooniläbirääkimised, mille tulemusena võeti 2006. aasta detsembris vastu oodatud põhitingimused.

Parandusmeetmeid võeti siis, kui kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumine oli muutunud käegakatsutavaks.

Raskused, mida kogeti läbirääkimistel kuni 2006. aasta lõpuni, ei andnud piisavat alust järeldada, et Galileo infrastruktuuri rakendamine avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonikava raames osutub võimatuks.

Komisjon sai alles 2007. aasta alguses andmed, millest nähtus, et kontsessiooniprotsessi pikendamine ei annaks avaliku sektori jaoks häid tulemusi, ning mille alusel ta otsustas läbirääkimised katkestada.

Komisjon viitab ka vastusele, mille ta andis punktile 23.

74.

Programmi arendusetapis kogetud raskused tulenesid enamasti põhjustest, mille üle komisjonil puudus kontroll ning millest enamikku ei olnud võimalik mõjutada komisjoni tegevust suunavate juhtimisvahenditega.

a)

Komisjonil õnnestus kehtestada Euroopa GNSSi programmidele selged eesmärgid, mille kiitsid heaks nõukogu ja parlament.

Käesoleva suurusjärguga programmi puhul on tõenäoline, et sidusrühmadel on mitmesugused eri ootused ning et eelkõige liikmesriigid võivad seada ja edendada eri eesmärgi, aga see ei ole muutnud programmi algsuuna seatud eesmärgi.

b)

Projekti eri etappe (kasutuselevõtt, kasutus, ärieesmärgil kasutus) ühendava avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonimudeli valik eeldab pikaajalist strateegilist nägemust ja kavandamist.

Pikaajalise nägemuse loomise ja pikaajalise kava koostamise ebaõnnestumine ei mõjuta nõukogus vastu võetud pikaajalist lähenemisviisi.

i)

Ühe avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonikava kohaselt peaks süsteemide kasutusmudeli ja tegevuskava koostama erasektor.

Kõnealuse võimaluse valimise üheks põhjuseks on asjaolu, et erasektorit peetakse pädevaks seda tegema.

GNSSi määruse kohaselt vastutab komisjon programmi Galileo tegevuskava kindlaksmääramise eest paralleelselt infrastruktuuri kasutusele võtmisega.

Programmi EGNOS puhul tuleb tegevuskava koostamine läbi rääkida süsteemi EGNOS tulevase käitaja valimise raames.

KOMISJONI VASTUSED

ii)

Programmi EGNOS raamlepingut käsitlevatel läbirääkimistel tekkinud probleemid sõltusid suuresti programmi sidusrühmade vaheliste suhete arengust.

Lepingut käsitlevaid läbirääkimisi jätkas Euroopa GNSSi Järelevalveamet ja need lõpetas komisjon, ilma et need oleksid vahepeal katkenud või et läbirääkimispositsioon oleks nõrgenenud.

Euroopa Komisjoni ja EGNOSe operaatorite ja infrastruktuuri töörühma leping vormistati lõplikult 2008. aasta detsembriks ning sellele kirjutati alla 31. märtsil 2009.

iii)

Komisjon võttis arvesse programmi poliitilist ja strateegilist iseloomu ning kandis hoolt selle eest, et nõukogu istungitel jagataks korrapäraselt asjakohast teavet, samuti kontrollis komisjon korrapäraselt, kas programmi suhtes valitseb üksmeel.

c)

Asutamislepingu asjaomaste sätete tõttu pidi komisjon looma kaks juriidilist struktuuri: ühisettevõtte Galileo (artikli 171 alusel), mille ülesanne oli teha Euroopa Kosmoseagentuuriga koostööd arendus- ja valideerimisetaapi osas, ning Euroopa GNSSi Järelevalveamet (artikli 308 alusel), mille ülesanne oli suunata programmi kasutuselevõtu- ja kasutusetapis. Kõnealuse kahe struktuuri loomiseks toimus toetav tegevus nelja eri lepingu alusel, ent lepingud ei hõlmanud juriidiliste struktuuride loomist.

d)

Vt komisjoni märkused punkti 41 alapunktis c.

e)

Kontsessiooni terviklik riskimaatriks töötati ühisettevõtte Galileo kogenud nõustajate abiga välja dialoogietapis.

Kontsessioonikandidaatidega peetavate läbirääkimiste käigus koostati hulk dokumente riskide määramise ja nende võimaliku jaotamise kohta.

Projekti iseloomu tõttu, mida on kirjeldatud eespool, ei olnud võimalik riske juba projekti alguses põhjalikult määrata ega nende suurus hinnata.

f)

Komisjon oli GNSSi programmide peamine edendaja. Parandusmeetmeid võeti siis, kui kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumine oli muutunud käegakatsutavaks.

Raskused, mida kogeti läbirääkimistel kuni 2006. aasta lõpuni, ei andnud piisavat alust järeldada, et Galileo infrastruktuuri rakendamine avaliku ja erasektori partnerluse kontsessioonikava raames osutub võimatuks.

Komisjon sai alles 2007. aasta alguses andmed, millest nähtus, et kontsessiooniprotsessi pikendamine ei annaks avaliku sektori jaoks häid tulemusi, ning mille alusel ta otsustas läbirääkimised katkestada.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

75.

Arvestades projekti innovatiivset iseloomu ja tehnilist keerukust, tundub kontrollikoja hinnang arendus- ja valideerimisetapi juhtimise kohta komisjonile üleliia negatiivne.

a)

Ühisettevõtte Galileo eesmärk ei olnud olla programmi tõhus tegevjuht. Määruses (EÜ) nr 876/2002 sätestatakse selgelt, et: „Galileo programmi arendusetapi ellurakendamiseks luuakse käesolevaga neljaks aastaks ühisettevõtte asutamislepingu artikli 171 tähenduses. Ühisettevõtte eesmärk on tagada projekti ühtne juhtimine ja finantskontroll Galileo programmi teadus-, arendus- ja esitlusetapil ning nimetatud programmile assigneeritud rahaliste vahendite kasutamine sel eesmärgil.“ Määrusega nähakse ka ette, et ühisettevõtte kohustab Euroopa Kosmoseagentuuri „täitma arendusetapi käigus vajalikke, süsteemisse puutuva kosmosesegmendi ja maasegmenidiga seotud ülesandeid“, ning seega on selgelt sõnastatud Euroopa Kosmoseagentuuri kohustus vastutada tehnoloogiaarenduse eest.

b)

Komisjon valvas oma volituste piires järjekindlalt programmi rakendamise järele ja aitas seda suunata. Komisjon sekkus programmi rakendamisse siis, kui oli tarvis kõrvaldada takistusi, hankida lisavahendeid ja kohandada programmi struktuuri.

Asjaolu, et komisjon tegi 2008. aastal ettepaneku programm ümber suunata, näitas selgelt programmi juhi rolli üleminekut komisjonile, et lahendada probleem, millele kontrollikoda oma aruandes tähelepanu oli juhtinud.

76.

Avaliku ja erasektori partnerlus valmistati ette tollal kättesaadava teabe põhjal. Kõnealune teave saadi ettevalmistava töö käigus välisnõustajatega konsulteerides.

Avaliku ja erasektori partnerluse käsituse põhines programmi Galileo määratlemise etapis tehtud uurimustel ja esitatud aruannetel, millest nähtus, et Galileo süsteemi on mõttekas kasutusele võtta, kasutada ja ärieesmärkidel kasutada erasektori rahastamist hõlmava avaliku ja erasektori partnerluse raames. Kõnealune käsituse leidis toetust ning selle kiitis lõpuks heaks nõukogu. Avaliku ja erasektori partnerluse ettevalmistamiseks oli ette nähtud vaid piiratud aeg. Kantsessiooniprotsessi saatnud ebaedu tuleneb suures osas partnerlusega seotud väljakutsete keerukusest, eelkõige tehnilist laadi ja turuga seotud konkreetsetest probleemidest.

77.

Viivitused ja ülekulud tulenesid Euroopa Kosmoseagentuuri tehnilistest ja programmi arendamisega seotud raskustest.

78.

Teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus on aidanud kindlaks määrata Galileo missiooni ja selle täitmise võimalusi, keskenduda peamistele kasutajasektoritele, uurida ja arendada vajalikke rakendusi ning edendada muid aspekte, mis on olulised süsteemi Galileo kasutuselevõtmiseks.

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus on tekitanud suurt huvi tulevaste kasutajate seas ning nende abil on välja töötatud tehnoloogiad ja kogutud teadmisi, mida on võimalik kasutada hilisemas kaubandusliku turustamise etapis.

79.

Programmi EGNOS integreerimine programmi Galileo on olnud oluline programmi EGNOS järjepidevuse seisukohast ning samuti vajalike vahendite tagamiseks.

Hoolimata tehnilistest raskustest ning tänu institutsioonilise raamistiku selgemaks muutmisele komisjoni eestvedamisel, on EGNOS esimene tegelikult toimiv GNSSi programm Euroopas.

80.

Komisjon on edendanud programmi kogu selle kestuse jooksul ning võtnud arvesse kõikide sidusrühmade, eelkõige aga Euroopa Kosmoseagentuuri kui ühisalgatuse partneri arvamust. Komisjon on olukorda aktiivselt kontrollinud ning on astunud samme takistuste kõrvaldamiseks ja programmi toetamiseks.

81.

Komisjon on paljusid kontrollikoja soovitusi arvesse võttes programmi juhtimist põhjalikult muutnud.

82.

Komisjon otsustas võtta programmi Galileo juhtimise üle keerulisel ajal. Nõukogu ja Euroopa Parlament toetasid tema otsust määruse (EÜ) nr 683/2008 vastuvõtmise kaudu. Komisjoni ülesannete hulka kuulub ka kõige asjakohasema pikaajalise lahenduse pakkumine.

1. soovitus

Komisjon on juba astunud konkreetseid samme oma ressursside ning õiguslike ja finantsvahendite kohandamiseks programmi juhtimise eripäradele. Kõnealuse protsessi hõlbustamiseks on loodud Galileo institutsioonidevaheline toimikond (GIP).

a)

Komisjon on võtnud Euroopa GNSSi Järelevalveametilt üle 30 kogenud töötajat (mõnel neist on kogemusi ka ühissettevõtte Galileo tegutsemisajast) ja värvanud spetsiaalsesse Galileo meeskonda töötajaid institutsioonisiselt.

b)

Määruses (EÜ) nr 683/2008 on selgitatud Euroopa Kosmoseagentuuri ja komisjoni ülesandeid ja vastutust. Määruse kohaldamiseks on komisjon sõlminud Euroopa Kosmoseagentuuriga delegeerimiskokkulepped täisvõimekuse saavutamise etapi jaoks hange korraldamiseks ja programmi EGNOS arendustegevuse jätkamiseks.

c)

Määrusega (EÜ) nr 683/2008 nähti komisjonile Galileo infrastruktuuri rahastamiseks ette konkreetne eelarverida. Komisjon korraldab infrastruktuuri omandamiseks riigihanke.

Komisjon valmistab ette järgmist finantsraamistikku, millega tagada tegevus- ja lisakulude piisav katmine eelarvest. Samuti vaatab komisjon läbi finantsmäärusega kättesaadavaks tehtud vahendid, et tagada nende asjakohasus programmi rahastamisel.

d)

Määrusega (EÜ) nr 683/2008 loodud juhtimisraamistikus on ülesanded ja vastutus selgelt jaotatud.

KOMISJONI VASTUSED

83.

Määrusega (EÜ) nr 683/2008 on komisjonile selgesõnaliselt antud programmijuhi ülesanne ning kohustus esitada nõukogule ja parlamendile stsenaariume kasutuselevõttuetapile järgnevate etappide kohta. Lisaks sellele on loodud Galileo institutsioonidevaheline toimikond.

2. soovitus

Määruses (EÜ) nr 638/2008 korrati veel kord programmi poliitilisi eesmärke, mis on möödunud aastate kestel jäänud samaks. Selles on esitatud ka soliidne tegevuskava programmi kasutuselevõttuetapi jaoks ja kohustatud komisjoni esitama 2010. aastal teatis programmi arengu kohta pärast kasutuselevõttuetappi.

a)

Komisjoni teatises käsitletakse muu hulgas programmi Galileo strateegilisi ja tegevuseesmärke. Samuti käsitletakse selles süsteemi kasutusmudelit, võttes arvesse olukorda turul ja süsteemi soovitavat paigutust väärtusahelas, ning tuuakse selgelt esile pakutud mudelite mõju eelarve ja avaliku sektori vastutuse seisukohast.

b)

Teatises analüüsitakse programmi EGNOS integreerimist programmi Galileo ja sellega seonduvaid küsimusi.

84.

Komisjon on oma teatise koostamiseks juba alustanud koostööd eri sidusrühmadega ning palunud aastate jooksul, eelkõige tänu kontsessiooniläbirääkimistele, kogunenud rikkaliku teabe läbitöötamiseks abi välisnõustajatelt.

3. soovitus

Komisjon on teinud algust kasutusetapi ettevalmistamisega, et olla valmis kasutuselevõttuetapi lõpus toimuvaks üleminekuks. Ettevalmistuste käigus võetakse arvesse olemasolevaid kogemusi.

85.

Komisjon analüüsib võimalusi, nagu on nõutud määruses (EÜ) nr 683/2008, ja esitab oma kokkuvõtte 2010. aastal.

4. soovitus

a), b)

Komisjon kogub teatise koostamise raames kokku kasutajanõuded ja kavandab toetavad tegevused, mis on vajalikud GNSSi tehnoloogia kasutamise edendamiseks. See võimaldab komisjonil teha ettepaneku asjakohase reguleeriva raamistiku kohta.

c)

Komisjon on võtnud meetmeid selleks, et tagada süsteemi EGNOS vastavus kasutajate vajadustele, eelkõige lennundussektoris, ning selleks on ta süsteemile valinud käitaja, kellel on väga head kogemused lennunduse valdkonnas.

86.

Komisjon on asutanud ja võib asutada muid ühissettevõtteid. Iga ettevõtte asutamine mõeldakse põhjalikult läbi ning igal üksikjuhul hinnatakse ettevõtet selle tegevuse seisukohast oluliste tingimuste alusel.

5. soovitus

Komisjon kaalub igal üksikjuhul hoolikalt uue ühissettevõtte loomise põhjusi ja ettevõtte juhtimise optimaalseid võimalusi.

KOMISJONI VASTUSED

LISA II

Programmi EGNOS rakendati Euroopa Kosmoseagentuuri programmi ARTES 9 raames ning agentuuri juhtimisel. Kuna see oli Euroopa Kosmoseagentuuri esimene navigatsiooniprogramm, olid arvukad tehnilised raskused etteaimatavad.

b)

Uurimisprogrammi rakendati üle 10 aasta ning selle aja jooksul muutusid tehnilised nõuded ja arenes edasi sertifitseerimissüsteem.

c)

Seoses kontsessiooniläbirääkimiste ebaõnnestumisega tuli programmi EGNOS tegevuskava uuesti kavandada, et see oleks kooskõlas 2008. aasta juulis määrusega (EÜ) nr 683/2008 kehtestatud uue juhtimissüsteemiga.

d)

Üks peamine põhjus, miks süsteemi EGNOS tollal kasutusele ei võetud, seisnes raskustes, mida Euroopa Kosmoseagentuur koges signaali kättesaadavaks tegemisel sellisel viisil, et selle kvaliteet ja usaldusväarsus võimaldaks süsteemi sertifitseerida.

Euroopa Kosmoseagentuur kiitis süsteemi tehnilise toimimise heaks alles 2009. aasta märtsis. Süsteemi heakskiitmine Euroopa Kosmoseagentuuris on eelduseks selle ülevõtmisele Euroopa Komisjonile, kes kiidab selle omalt poolt heaks mitte varem, kui see vastab eesmärkidele, mille agentuur seadis endale programmi ARTES 9 raames.

e)

Euroopa Kosmoseagentuuri ja ühisettevõtte Galileo jõupingutusi esitleda süsteemi EGNOS välismaal kooskõlastas ja rahastas komisjon. Komisjon otsustab kõnealuste ettevalmistavate uurimuste põhjal, kas süsteemi EGNOS kasutamist on mõttekas laiendada Euroopast väljapoole.

f)

Ühisettevõtte Galileo sai komisjonilt 2004. ja 2005. aastal üleeuroopalise transpordivõrgu vahendeid, mis olid konkreetselt mõeldud programmi EGNOS toetamiseks. Samuti sai ühisettevõtte 2005. aastal vahendeid koostöötalitusest EuropeAid. Lisaks sellele tegeles programmiga EGNOS mitu kuuenda raamprogrammi projekti. Lõpuks oleks ühisettevõtte Galileo saanud oma juhatuse otsuse korral kasutada konkreetsete süsteemi EGNOS käsitlevate uurimuste jaoks ka vahendeid spetsiaalsest uurimuste koostamiseks ette nähtud eelarvest, mille tema haldusnõukogu aasta kaupa heaks kiidab.

LISA III

Lepingud, mille ühisettevõtte Galileo sõlmis Hiina riikliku kaugseirekeskuse (NRSCC) ja israeli teadusuuringute ja arendustöö tööstuskeskusega (Matimop) võttis üle Euroopa GNSSi Järelevalveamet. Ühisettevõtte tegevuse lõpetamine oli mõlema keskusega kokku lepitud haldusnõukogu tasandil. Arutelusid kolmandate riikidega ei pidanud mitte ühisettevõtte, vaid komisjon, ning seetõttu ettevõtte tegevuse lõpetamine neid ei mõjutanud.

KOMISJONI VASTUSED

LISA IV

Komisjon viitab vastustele, mille ta andis kontrollikoja aruandele eespool, eelkõige punktides 39, 41 ja 42.

A.2.

Projekti esmakordsuse tõttu ei olnud võimalik saavutada sellist nõuete ja piirangute taset, nagu võib täheldada projektide puhul, milles osalevad väljakujunenud tööstusettevõtted ja teenuste osutajad (kiirmaanteed, haiglad, elektrijaamad jne), kelle puhul on riskid juba võrdlemisi hästi määratud ja kelle kulude võrdlusnäitajaid on lihtne luua, kuna need põhinevad juba olemasolevatel andmetel. Kuna aeg oli piiratud ja puudusid varasemad samalaadsed kogemused, millele toetuda, pooldasid komisjon ja ühissetevõtte Galileo hanke korraldamiseks võistlevat dialoogi, mille abil oleks võimalik järk-järgult viimistleda pakkumismenetluse tingimusi.

Võistlevat dialoogi kasutatakse, et käsitleda keerulisi juhtumeid, mille hulka kuulub oma tehnilise, rahalise ja õigusliku struktuuri tõttu ka programmi Galileo raames kavandatud avaliku ja erasektori partnerlus.

Programmi Galileo avaliku ja erasektori partnerlusega seotud tundmatutele aspektidele loodeti leida lahendus võistleva dialoogi raames, suheldes äärmiselt tõsiseltvõetavate ja programmist väga huvitatud kandidaatidega.

Dialoogiprotsessi pikendamine ning ühissetevõtte Galileo ja kandidaatide vaheline suhtlus (ka pärast kandidaatide ühinemist) andis olulisi tulemusi, mis lisati programliga Galileo seotud avaliku ja erasektori partnerluse põhitingimustesse.

A.3.

Vt vastus jaole A.2.

A.4.

Vt vastus jaole A.2.

A.5.

Oma viimase aja asjaomastesse õigusaktidesse on komisjon lisanud sätteid, millega toetatakse GNSSi rakenduste edendamist (vt näiteks Euroopa elektrooniline maksukogumissüsteem).

Komisjon on kandnud hoolt selle eest, et konkurentsi ei moonutataks programmide Galileo või EGNOS kasuks.

Avalikust sektorist otse või kaudselt sõltuvate tulude osakaalu hindas läbirääkimiste ajal eeldatav kontsessiooni saaja. Programmi Galileo edasist arengut käsitlevas teatises hinnatakse kõnealuseid tulusid uuesti ning tehakse ettepanek asjakohaste reguleerivate meetmete kohta.

A.6.

Avaliku ja erasektori partnerluse valik leidis toetust ning selle kiitis lõpuks heaks nõukogu.

Usaldusväärse avaliku sektori võrdlusmenetluse väljatöötamine ei olnud reaalne, kuna vastupidiselt levinumatele tööstussektoritele puudusid käesolevas sektoris selleks asjakohased andmed.

Orbiidil kontrollimise etapi ja täisvõimekuse saavutamise etapi olemuslik vahe muutis võimatuks kasutada sellise võrdlusmenetluse väljatöötamiseks ka orbiidil kontrollimise etapis saadud andmeid.

KOMISJONI VASTUSED

A.7.

Võistleva dialoogi käigus pakkusid kandidaadid innovatiivseid lahendusi ja nende üle toimusid põhjalikud arutelud.

Erilise hoolega hinnati kandidaatide pakutud innovatiivseid kaubandusliku turustamise lahendusi. Kõnealuse protsessi käigus oli komisjonil võimalik tutvuda uute rakenduste ja uute turgudega.

A.9.

Kõnealuseid küsimusi käsitleti ettevõtja PricewaterhouseCoopers tehtud esialgses uurimuses, mille tulemused näitasid, et avaliku ja erasektori partnerluse valimise korral oleks võimalik saada kulutustele vastavat tulu.

B.1.

Ühisettevõtte Galileo töötajatel olid erialased kogemused kosmose valdkonnas ja kosmoseprojektide alal ning samuti avaliku sektori infrastruktuuriprojektide juhtimise ja rahastamise alal. Võrreldes tööstussektori meeskondadega olid ühisettevõtte meeskonnal tiptasemel teadmised.

Programmi kujundamisel kasutati kogunud nõuandjate abi (vt eelkõige programmi kujundamise eel tehtud uurimus). Alates võistleva dialoogi aktiivse etapi käivitamisest abistasid ühisettevõtet Galileo läbirääkimiste protsessis enne ja pärast kandidaatide ühinemist ning ühinemise käigus kogunud nõustajad (Price Waterhouse Coopers, Lovell's jt) ja Euroopa Investeerimispanka juhtivad töötajad.

B.2.

Kogu võistleva dialoogi jooksul pöörati seoses kontsessiooni saamise tingimustega suurt tähelepanu kõikide poolte mõistmise hindamisele ja edendamisele.

See oli üks võistleva dialoogi valimise põhjusi.

B.3.

Võistleva dialoogi etapis jätkati lepingu kavandi täiendamist ja viimistlemist ning peeti ulatuslikke arutelusid kohaldatava õiguse valiku üle.

B.4.

Hankeprotsessi kavandamine oli ambitsioonikas ning ühisettevõtte Galileo tegi selles muudatusi, võttes arvesse asjaolu, et läbirääkimised osutusid oodatust keerulisemaks.

B.5.

Projekti teostatavust kontrolliti korrapäraselt ning selle kohta esitati märkusi, eelkõige komisjoni järjestikustes teatistes.

B.6.

Vt vastus jaole A.6.

B.7.

Nagu kontrollikoda märgib, tundis hanke ja sellega seotud projekti vastu huvi hulk erinevaid Euroopa ettevõtjaid. On loomulik, et innovatiivse ja huvipakkuva kosmoseprojekti puhul täitis kosmose tööstus konsortsiumides juhtivat rolli. Kõikides konkureerivates konsortsiumides olid siiski esindatud ka käitajad.

KOMISJONI VASTUSED

B.8.

Vt vastus jaole A.2.

B.11.

Erasektori pakkumustega seotud kulusid ei hinnatud, kuna neid ei olnud kavas rahastada avaliku sektori vahenditest.

B.12.

Vt vastus jaole B.1.

B.13.

Välisnõustajate teenustega seotud kulusid jälgiti korrapäraselt.

C.1.

Vt vastus jaole B.2.

C.2.

Pakkumusi hinnati ja võrreldi üksikasjalikult.

C.4.

Ühisettevõtte Galileo juhtis hoolimata kandidaatide ühinemisest läbirääkimisprotsessi edasi ja saavutas paljudes küsimustes lähendatud seisukohad, mida kajastatakse 2006. aasta lõpus ühinenud konsortsiumiga allakirjutatud põhitingimustes.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 7/2009

Programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi juhtimine

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 77 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-315-2

doi: 10.2865/42543

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbri;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

PROGRAMM GALILEO KÄIVITATI 1990NDATE KESKEL EESMÄRGIGA LUUA EUROOPA GLOBAALNE NAVIGATSIOONISATELLIITIDE SÜSTEEM. GALILEO PUHUL ON ESINENUD MÄRKIMISVÄÄRSELT SUURI VIIVITUSI JA ÜLEKULUSID. KÄESOLEVAS ERIARUANDES AUDITEERIS KONTROLLIKODA PROGRAMMI GALILEO ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPPI, UURIDES, MILLISED TEGURID OLID EBAÕNNESTUMISTE PÕHJUSEKS. KONTROLLIKODA ON SEISUKOHAL, ET ARENDUS- JA VALIDEERIMISETAPI JUHTIMINE OLI EBAPIISAV. SELLEKS, ET 2007. AASTA KESKEL LÄBIVIIDUD PROGRAMMIDE EGNOS JA GALILEO ÜMBERSUUNAMINE OLEKS EDUKAS, PEAB KOMISJON PROGRAMMIDE JUHTIMIST MÄRKIMISVÄÄRSELT TÕHUSTAMA. KÄESOLEV ARUANNE SISALDAB SOOVITUSI, MILLEGA SOOVITAKSE KOMISJONI TOETADA NIMETATUD ÜLESANDE TÄITMISEL. KUI EL OTSUSTAB OSALEDA MUUDES MAHUKATES INFRASTRUKTUURIPROGRAMMIDES, PEAB KOMISJON KASUTAMA ASJAKOHASEID JUHTIMISVAHENDEID.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-315-2



9 789292 073152