

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS”

COM(2007) 261 wersja ostateczna

(2007/C 256/14)

Dnia 16 maja 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 29 maja 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stéphana BUFFETAUT na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 95 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny gratuluje poczucia realizmu i odwagi Komisji, która w swym komunikacie „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS” COM(2007) 261 potrafiła wyciągnąć wnioski z zablokowania negocjacji w sprawie kontraktu koncesyjnego systemu Galileo.

1.2 W pełni popiera zakończenie tych negocjacji, które znalazły się w impasie, i realizację alternatywnej strategii.

1.3 Całkowicie popiera wolę Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, aby zrealizować program Galileo, zachowując jego początkowy zakres i formułę.

1.4 Uważa, że program Galileo stanowi dla Unii Europejskiej przedsięwzięcie strategiczne, dzięki któremu można zademonstrować, że Europa jest w stanie zmobilizować się do niesamowitej przygody w wymiarze ludzkim, naukowym, technicznym i gospodarczym.

1.5 Uważa, że zaniechanie tego programu miałyby dla Unii Europejskiej katastrofalne skutki.

1.6 Podkreśla, że zaproponowany przez Komisję scenariusz stanowi ciekawą i realistyczną propozycję urzeczywistnienia tego programu i uważa, że powierzenie władzom publicznym finansowania fazy rozwoju i rozmieszczenia oraz odpowiedzialności za nią odpowiada realistycznej ocenie sytuacji.

1.7 Jako że scenariusz ten niesie za sobą istotne konsekwencje na płaszczyźnie finansowej i bezsprzecznie wymaga pewnego wysiłku ze strony finansów publicznych, EKES nalega na konieczność bezstronnego rozważenia możliwości wykorzystania systemu Galileo przez państwa członkowskie Unii Europejskiej do celów wojskowych, zwłaszcza obronnych, a także ewentualności pobierania niewielkich podatków od sprzedaży terminali tego systemu, w celu zapewnienia finansowej równowagi przedsięwzięcia.

1.8 EKES zaleca jak najszybsze wyjaśnienie warunków i trybu uzyskania koncesji na system EGNOS, który jest regionalnym,

europejskim uzupełnieniem amerykańskiego GPS, jak również dobre skoordynowanie wdrażania tego programu z wdrażaniem programu Galileo.

1.9 Popiera przyznanie Europejskiej Agencji Kosmicznej kompetencji w zakresie składania i udzielania zamówień dla programu.

1.10 Przestrzega przed pokusą nałożenia na program Galileo ograniczeń z tytułu tak zwanej zasady odpowiedniego zwrotu inwestycji (juste retour), nawet jeśli rozumie zasadne obawy państw członkowskich związane z rozwojem naukowym, technicznym i gospodarczym.

1.11 Przypomina, że kwestie zarządzania i podziału odpowiedzialności finansowej i technicznej, mogą okazać się bardzo niebezpieczne, o ile się nad nimi niedostatecznie panuje, jak widać było w wypadku niedawnej historii Airbusa.

1.12 Zwraca się do państw członkowskich, aby dokonały wszystkiego co w ich mocy, aby sfinalizować program Galileo.

2. Kontekst komunikatu

2.1 Pięć miesięcy po opublikowaniu zielonej księgi w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej Komisja opublikowała nowy komunikat o alarmującym tytule: „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS”.

2.2 Szokujący tytuł wynikał z blokady negocjacji w sprawie umowy koncesyjnej. Okazało się bowiem, że nie można liczyć na osiągnięcie porozumienia z konsorcjum przemysłowym starającym się o tę koncesję. Istniały bowiem zasadnicze rozbieżności w zakresie finansowego modelu przedsięwzięcia.

2.3 Komisja Europejska musiała zatem przyjąć do wiadomości tę poniesioną po szeregu opóźnień w realizacji programu Galileo porażkę, co zmusiło ją do znaczących zmian w tym przedsięwzięciu, zarówno na płaszczyźnie finansowej jak i prawnej.

2.4 Wreszcie Rada ministrów transportu z 22 marca br. zwróciła się do Komisji o ocenę sytuacji i przedstawienie szczegółowych scenariuszy alternatywnych wobec umowy koncesyjnej, jak również scenariusza udostępnienia w krótkim czasie, jako prekursora Galileo, systemu nawigacji EGNOS, regionalnego uzupełnienia amerykańskiego GPS.

2.5 Parlament Europejski, ponownie wyrażając swoje poparcie dla programu Galileo, wyraził niepokój z powodu ciągłych opóźnień w rozwoju programu i zwrócił się do Komisji o przedstawienie propozycji poprawy tej sytuacji.

2.6 Komunikat Komisji stanowi odpowiedź na to podwójne zapytanie ze strony instytucji podejmujących decyzje w Unii Europejskiej.

3. Treść komunikatu

3.1 Pierwszą ważną kwestię stanowi fakt, że Komisja zwraca się do Rady oraz do Parlamentu Europejskiego o przyjęcie do wiadomości fiaska aktualnych negocjacji koncesyjnych i co za tym idzie, o ich zakończenie. W rzeczywistości, wobec blokady negocjacji, nie było innego wyjścia.

3.2 Zwróciła się ona jednak jednocześnie do Rady i Parlamentu o potwierdzenie ich poparcia dla rozmieszczenia autonomicznego systemu nawigacji satelitarnej i kontynuacji programu Galileo. Tym samym obecne fiasko negocjacji koncesyjnych nie musi oznaczać zaniechania programu Galileo. Przeciwnie, Komisja pragnie potwierdzenia strategicznego charakteru tego programu dla Unii Europejskiej i jego znaczenia na płaszczyźnie gospodarczej.

3.3 Zdaniem Komisji należy kontynuować program Galileo zgodnie z identycznym do obecnego schematem. Należy pozostawić taką samą charakterystykę techniczną, a mianowicie konstelację 30 satelitów oferujących pięć różnych usług o doskonałej jakości sygnału.

3.4 Nie może więc być mowy o zadowoleniu się zredukowanym programem Galileo.

3.5 Komisja proponuje dwa alternatywne scenariusze:

a. Scenariusz A: sektor publiczny finansuje i nabywa działający system o ograniczonej wydajności. Ta bazowa infrastruktura składałaby się z 18 satelitów wraz z towarzyszącym segmentem naziemnym. Pozwoliłby on na precyzję lokalizacji i zasięg wystarczające do wprowadzenia usługi na rynek, ale jeszcze bez kapitalizacji technologicznej wartości dodanej Galileo.

Pozostałe 12 satelitów sektor prywatny rozmieściłby później w ramach kontraktu koncesyjnego.

b. Scenariusz B: sektor publiczny finansuje i nabywa kompletny system w zdolności operacyjnej o pełnej wydajności. Infrastruktura ta obejmowałaby 30 satelitów wraz z towarzyszącym segmentem naziemnym. Umożliwiłaby świadczenie wszystkich usług programu Galileo wszystkim docelowym użytkownikom i zapewniałaby pewność stabilności systemu przyszłemu koncesjonariuszowi. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w formie koncesyjnego kontraktu

na usługi, objęłoby działania związane z obsługą, eksploatacją i konserwacją konstelacji 30 satelitów. Całkowite rozmieszczenie systemu zakończono by do końca roku 2012, a kontrakt koncesyjny obejmowałby okres 2010-2030.

3.6 Komisja zakłada realizację drugiego scenariusza w dwóch etapach:

— rozpoczęcie natychmiastowej realizacji programu EGNOS poprzez specjalną koncesję, jako prekursora Galileo, w roku 2008. Po rozmieszczeniu całej konstelacji Galileo eksploatacja powinna być możliwa pod koniec roku 2012;

— równoległe wynegocjowanie i ustanowienie partnerstwa publiczno-prywatnego w formie koncesji dla fazy eksploatacyjnej programów EGNOS i Galileo w latach 2010-2030.

3.7 Komisja pragnie, aby Rada i Parlament wyraziły swoje poparcie dla tych dwóch programów, zgadzając się jednocześnie na pewne postulaty:

— uruchomienie systemu EGNOS od roku 2008;

— postanowienie, że Unia Europejska w interesie wszystkich jej państw członkowskich będzie określać, uzgadniać i nadzorować europejskie programy nawigacji satelitarnej a także zarządzać nimi;

— uznanie strategicznego charakteru programu Galileo;

— przyznanie Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) kompetencji składania i udzielania zamówień **w imieniu Unii Europejskiej, pod jej zwierzchnictwem i w zgodzie z jej przepisami;**

— tam gdzie to możliwe, wprowadzenie uczciwej konkurencji w ramach programu;

— wzmocnienie i restrukturyzacja publicznego zarządzania programami poprzez powierzenie Komisji Europejskiej odpowiedzialności politycznej i kierowniczej roli;

— wzbudzenie zaufania ze strony inwestorów.

3.8 Taki program wymaga zgromadzenia znacznych środków finansowych, czyli uruchomienia kwot przewidzianych na proponowany obecnie program w perspektywach finansowych, lecz także zapewnienia dodatkowego finansowania.

3.9 W perspektywach finansowych na lata 2007-2013 mowa była o 2,4 mld euro przeznaczonych na kontynuację programu według obecnego schematu, uzupełniając go o środki ograniczające ryzyko. Jeśli ujmie się w perspektywach nabycie pełnej pierwszej konstelacji (30 satelitów), po którym powstanie PPP dla etapu eksploatacji w okresie 2010-2013, należałoby uruchomić 3,4 mld euro.

4. Uwagi ogólne

4.1 Zdrową reakcją ze strony Komisji jest przyjęcie do wiadomości blokady negocjacji w sprawie kontraktu koncesyjnego w jej dotychczasowych ramach i zalecenie ich koniecznego zamknięcia. Gra pozorów przedłużyłaby tylko niezręczną sytuację i jeszcze bardziej opóźniłaby wdrażanie programu.

4.2 Rada doszła do takich samych wniosków w tej sprawie co Komisja i postanowiła zakończyć negocjacje, aby wyjść od nowych podstaw. Ponownie podkreśliła również priorytetowy charakter programu Galileo, co EKES przyjął z satysfakcją.

4.3 Wreszcie przeprowadzone niedawno (maj/czerwiec 2007) na zlecenie DG TREN badanie Eurobarometru w sprawie programu Galileo wskazało, że 80 % mieszkańców Unii Europejskiej popiera ideę niezależnego systemu nawigacji satelitarnej, a 63 % ludności wyraziłoby zgodę na dodatkowe finansowanie w celu ukończenia tego przedsięwzięcia. Dość zróżnicowana jest jednak ocena skutków poniesienia programu Galileo dla wizerunku Unii Europejskiej. 44 % respondentów uważa, że skutki byłyby fatalne, a 41 % uważa, że nie miałyby to żadnych skutków.

4.4 EKES wyraża zadowolenie z poparcia Rady i opinii publicznej dla programu Galileo, ale uważa, że poniesienie tego projektu miałyby katastrofalne skutki dla wizerunku Unii Europejskiej i zaufania, jakim można obdarzać europejskie przedsięwzięcia. Byłoby to oznaką, że Unia Europejska nie jest w stanie sfinalizować przyszłościowego przedsięwzięcia naukowego i technicznego, które mogłoby zmobilizować najcenniejsze pokłady umiejętności badawczych, innowacyjnych i technicznych, otwierając szerokie możliwości rynkowe.

4.5 Przypomniawszy powyższe, należy zauważyć, że komunikat pozostawia pewne kwestie otwarte. Położono w nim silny nacisk na system EGNOS i konieczność oddania go do eksploatacji w jak najkrótszym terminie, jednak Komisja nie podejmuje zagadnienia kto będzie eksploatował ten system. Ogranicza się do wskazania, że wydana zostanie na niego koncesja, jednak nie podaje wskazówek co do formy jej realizacji i ewentualnych partnerów (przedsiębiorstwo czy też konsorcjum organizacji lub spółek odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem lotniczym?). Czy w grę wchodzi operator publiczny czy prywatny? Jakie będą procedury wdrożeniowe i terminy?

4.6 Systemy wzmacniania, pozwalające na poprawę jakości obsługi systemu GPS mają charakter regionalny (oprócz EGNOS jeden istnieje w Ameryce Północnej [WAAS] oraz jeden w Indiach). Jakie są powiązania między tymi systemami regionalnymi i jakich porozumień międzynarodowych one wymagają?

4.7 Co do trudności, na jakie napotkano w kontaktach z konsorcjum starającym się o koncesję na Galileo, należy wystrzegać się narażenia się na podobne problemy przy okazji proponowanych nowych scenariuszy. W istocie wśród członków konsorcjum dało się często zauważyć reprezentowanie interesów poszczególnych państw. Wiele przedsiębiorstw wchodzących w jego skład podlega w rzeczywistości publicznemu zarządzaniu, lub są to spółki państwa, i naiwnym byłoby wierzyć, że

mamy do czynienia z klasycznym konsorcjum prywatnym. Podobna sytuacja może powtórzyć się w nowych scenariuszach. Z tego punktu widzenia konieczne jest zorganizowanie prawdziwego przetargu według ścisłych zasad.

4.8 EKES wyraża zadowolenie, że ogólny schemat programu nie został zmieniony, zwłaszcza zaś gama oferowanych usług. Wniosek Komisji Europejskiej jest najrozsądniejszy. Zmiana struktury programu pociągnęłaby za sobą dodatkowe opóźnienia, większe koszty finansowe i niepotrzebne ryzyko.

4.9 Komitet uważa również, że Komisja słusznie podkreśliła, iż — nie kwestionując cywilnego charakteru systemu — nie da się zaprzeczyć, iż użytkownicy wojskowi mogliby być źródłem znacznych dochodów. Mając świadomość, że jest to delikatna kwestia, Komitet uważa, że to państwa członkowskie powinny kontynuować dyskusje na ten temat. Uważa, że państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny móc swobodnie zdecydować się na wykorzystanie systemu rządowego o zastrzeżonym dostępie do wojskowych celów obronnych jeśli wyrażą taką wolę i uiszczą odpowiednią opłatę.

4.10 Jako że kwestia finansowania programu pozostaje sprawą zasadniczą, EKES zastanawia się, czy nie należałoby rozważyć pobierania niewielkich podatków od sprzedaży terminali, które przyczyniłyby się do finansowania programu Galileo.

4.11 O ile EKES popiera pomysł uczynienia z Europejskiej Agencji Kosmicznej pośrednika w zamówieniach oraz organu projektowego programu, podkreśla, że nie powinno to się wiązać z poddaniem programu Galileo tak zwanej zasadzie odpowiedniego zwrotu inwestycji, nawet jeśli ma on pełną świadomość faktu, że porozumienie państw członkowskich w ramach poprzedniego scenariusza było owocem delikatnej równowagi finansowej pomiędzy państwami członkowskimi. Komitet podkreśla, że absolutnie nie należy stwarzać zagrożenia dla programu o tak zasadniczym i emblematycznym znaczeniu dla Unii Europejskiej z powodu obaw związanych z konsekwencjami ekonomicznymi, jakie projekt ten niesie dla najbardziej zaangażowanych w niego państw członkowskich. Przypomina, że trudności, z jakimi boryka się dzisiaj EADS, zrodziły się z tego typu obaw. Chęć uzyskania równowagi finansowej pomiędzy partnerami jest uzasadniona, jednak jeśli skutkuje ona faktycznym paraliżowaniem projektów lub opóźnieniami w ich wdrożeniu, kwestionuje to całość tego symbolicznego programu europejskiego, wraz z jego stroną przemysłową i naukową, jak też jego skutki gospodarcze.

4.12 Wreszcie EKES przypuszcza, że to chęć zachowania zasad wspólnotowego sprawowania rządów skłoniła Komisję do być może mało dyplomatycznego nalegania na powierzenie jej politycznej kontroli nad przedsięwzięciem, przy bagatelizowaniu istotnej roli Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS