

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi skupnega podjetja Shift2Rail

(COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE))

(2014/C 226/10)

Glavni poročevalec: **Juan MENDOZA CASTRO**

Svet je 11. februarja 2014 sklenil, da v skladu s členoma 187 in 188(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi skupnega podjetja Shift2Rail

COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE).

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 497. plenarnem zasedanju 25. in 26. marca 2014 (seja z dne 25. marca) za glavnega poročevalca imenoval Juana Mendozo Castra ter mnenje sprejel s 177 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

- 1.1 EESO podpira pobudo S2R, ki je pomemben prispevek k evropski železniški industriji.
- 1.2 EESO poudarja velik potencial S2R za zaposlovanje, saj so v celotnem železniškem sistemu zaposleni okoli 3 milijoni ljudi.
- 1.3 Za doseganje dolgoročnih ciljev Unije se bo železniška industrija morala lotiti ne le tehničnih, marveč tudi kulturnih sprememb.
- 1.4 Celotna proračunska sredstva za S2R znašajo 920 milijonov EUR, kar je manj od potrebnih naložb, ocenjenih na 1,4 milijarde EUR, zaradi česar bo treba prednostno razporediti področja raziskav.
- 1.5 EESO poudarja pomen S2R za to, da bi evropska železniška industrija na svetovnem trgu dosegla 146 milijard EUR letno.
- 1.6 Evropska podjetja izgubljajo prednost pred svojimi azijskimi tekmeci, ki množično vlagajo v raziskave in razvoj. Svetovni trg zaradi povečevanja števila udeležencev pri vseh proizvodih in segmentih prinaša čedalje večje izzive.
- 1.7 Signalizacijski sistem ERTMS kaže na to, da mora volja po sodelovanju presegati nacionalni interes.
- 1.8 Pri področjih raziskav je – po mnenju EESO – treba nameniti prednostno pozornost varnosti oseb, gospodarski učinkovitosti in obveščanju uporabnikov železnic.
- 1.9 Pet raziskovalnih programov S2R zajema glavna področja in glavne cilje.
- 1.10 Po mnenju EESO je treba opredeliti lastninsko pravico proizvodov, ki so rezultat raziskovanja. Intelektualna lastnina in patenti so osrednje vprašanje, vendar teh vidikov predlog Komisije ne obravnava.
- 1.11 Proizvode, ki so sad raziskav, ki jih financira Evropska unija, je treba industrijsko izdelovati na ozemlju Evropske unije.

1.12 V nasprotju s predlogom Komisije mora biti Evropska železniška agencija edina pristojna za tehnične opredelitve interoperabilnosti.

2. Ozadje in vsebina predloga uredbe

2.1 Bela knjiga o prometni politiki⁽¹⁾ in četrti železniški paket⁽²⁾ določata okvir velikega notranjega železniškega trga.⁽³⁾

2.2 Eden od glavnih ciljev Obzorja 2020 je okrepiti evropsko industrijo s pomočjo ukrepov, ki podpirajo raziskave in inovacije v ključnih industrijskih panogah.

2.3 Skupno podjetje Shift2Rail (S2R) bo imelo status „organa Unije“ (člen 187 PDEU, finančna uredba, člen 209).

2.4 Podjetje S2R je poleg tega potrebno za spoprijem s sedanjimi resnimi problemi: z razpršenostjo prizadevanj zaradi različnosti nacionalnih pravil in standardov ustvarja ovire, ki preprečujejo uporabo skupnih industrijskih proizvodov na železnica in onemogočajo vzajemna dovoljenja za železniške proizvode, vsiljenim zmanjševanjem prizadevanj za raziskave v vodilnih železniških podjetjih, skromnimi javnimi in zasebnimi naložbami ter povečanjem finančnih tveganj.

2.5 Cilji S2R so:

- podpora Tehnični strategiji na področju železnic, ki jo je februarja 2014 objavila Evropska železniška agencija,
- splošno zmanjšanje stroškov življenjskega cikla do 50 %,
- povečanje zmogljivosti sistema železniškega prometa za 100 %,
- 50-odstotno povečanje zanesljivosti in točnosti železniških storitev,
- izboljšave na področju interoperabilnosti in
- zmanjšanje negativnih dejavnikov, kot je hrup.

2.5.1 Treba je vzpostaviti postopek potrjevanja za kvantitativno spremljanje, kako bodo rezultati S2R v prihodnosti konkretno prispevali k doseganju teh glavnih ciljev. Kakovost projektiranja in upravljanje zahtev sta nova pristopa, s katerima je mogoče minimalno spremljanje napredka, povezanega s cilji, zato ju je treba strokovno vključiti v S2R.

2.6 Podjetje S2R bo svojo dejavnost usmerilo v štiri načine železniškega sistema:

- interoperabilen prevoz potnikov z veliko hitrostjo,
- interoperabilen regionalni prevoz potnikov,
- interoperabilen mestni/primestni prevoz potnikov,
- interoperabilen prevoz tovora.

2.7 Financiranje bo prevzela Unija, ki bo prispevala do 450 milijonov EUR, in drugi člani, ki bodo morali prispevati vsaj 470 milijonov EUR.

2.8 Predvideno trajanje je do 31. decembra 2024.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Pomen S2R

EESO z navdušenjem podpira pobudo S2R, ki jo ocenjuje kot pomemben prispevek za evropsko industrijo v strateškem sektorju železnic. Poleg tega EESO pozdravlja močno vključenost železniških podjetij v projekt.

⁽¹⁾ Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, COM (2011) 144 final.

⁽²⁾ Četrti železniški paket – dokončno oblikovanje enotnega evropskega železniškega območja za spodbujanje evropske konkurenčnosti in rasti, COM(2013) 25 final.

⁽³⁾ UL C 327 de 12.11.2013, str.122.

3.2 Delovna mesta

EESO posebej poudarja pomen S2R za zaposlovanje. Po ocenah v vsej Evropi dobavna industrija neposredno ali posredno zaposluje 400 000 ljudi. Poleg tega je 1 350 000 ljudi zaposlenih pri upravljavcih evropske infrastrukture in železniških prevoznikih. Zaposlovanje v mestnih železnicah je enako pomembno, saj skupno število delovnih mest v sektorju dosega okoli 3 milijone.

3.3 Velik izziv za evropsko železniško industrijo

EESO opozarja, da so za izpolnjevanje dolgoročnih ciljev, ki jih je določila Unija, potrebne globoke ne le tehnične, marveč tudi kulturne spremembe. Poleg določitve standardov in usklajevalnih ukrepov mora EU spodbujati čeznacionalni okvir skupnega dela.

3.4 Financiranje

EESO ceni finančna prizadevanja, ki jih zahteva S2R. Vendar pa bi bilo skupni obseg predvidenih proračunskih sredstev – 920 milijonov EUR – treba povečati z dodatnimi sredstvi, saj bodo za S2R potrebne naložbe, ki po ocenah skupaj znašajo 1,4 milijarde EUR. V nasprotnem primeru bo treba določiti prednostni vrstni red različnih dejavnosti S2R.

3.5 Dodatne dejavnosti

V celotnem proračunu je predvidenih 120 milijonov EUR za prispevke za „dodatne dejavnosti“. To so dejavnosti, v katere bodo člani skupnega podjetja S2R vlagali poleg vlaganj v raziskave in razvoj, ki se bodo financirala iz sredstev EU. Evropska unija teh prispevkov torej ne bo financirala.

3.6 Svetovni trg železniške industrije

EESO poudarja pomen S2R za ohranitev konkurenčnosti evropske industrije, ki ima še vedno več kot 50-odstotni delež pri svetovni proizvodnji opreme in pri železniških storitvah (v Evropi 80-odstotni delež). Skupni promet na trgu po ocenah znaša 146 milijard EUR letno, vendar „dostopen“ del tega trga dosega 106 milijard EUR letno. ⁽⁴⁾

3.7 Evropa zaostaja

Znano je, da azijske države zelo veliko vlagajo v raziskave in razvoj svojih nacionalnih železniških sektorjev. Evropska podjetja so danes pod izjemno hudim pritiskom azijskih tekmecev. Evropski železniški sektor se srečuje s čedalje večjimi izzivi na svetovnem trgu, saj je na njem vedno več udeležencev pri vseh proizvodih in segmentih. Čeprav je cenovno zelo težko tekmovati z azijskimi tekmeci, evropski železniški sektor še naprej igra pomembno vlogo na področju raziskav in razvoja.

3.8 Vloga MSP

3.8.1 Za vnašanje inovacij na železniški trg je potrebna industrializacija proizvodov; zato potreba po vodilnih na svetu/industrijskih gigantih, ki bodo dajali na trg inovativne rešitve, ki jih bo razvil S2R.

3.8.2 Vendar EESO meni, da bodo MSP odigrala ključno vlogo na tri možne načine:

- z oblikovanjem grozdov in zaprosilom za status pridruženih članov, pri čemer se obvežejo k 2,5 odstotka vrednosti inovacijskega programa (financiranje v višini 47,6 %),
- s pomočjo javnih razpisov za zbiranje predlogov (za to je na voljo 135 milijonov EUR, financiranje pa je 100-odstotno),
- tako da postanejo podizvajalci enega od članov skupnega podjetja (ustanovnega člana ali pridruženega člana). Tudi te dejavnosti bodo financirane 100-odstotno.

⁽⁴⁾ Roland Berger, World Rail Market Study, forecast 2012-2017 (Študija o svetovnem železniškem trgu, napovedi za obdobje 2012–2017).

3.9 Primer ERTMS

Signalizacijski sistem ERTMS – ki ga je vzpostavila Evropska komisija – dokazuje, da mora volja po sodelovanju presegati nacionalni interes. ERTMS je verjetno največji izziv za uspešnost železniške industrije, saj je postal sistem, ki je najbolj uporabljen na železnicah ne le v Evropi, marveč v številnih državah sveta, in ima potencial polne interoperabilnosti. Zato je treba vložiti veliko raziskovalnih naporov, da bi dosegli cilj polne interoperabilnosti in povečanja zmogljivosti, pa tudi zmanjšanja stroškov izvajanja.

3.10 Skratka, S2R je korak v pravo smer

Prvič so se velika podjetja evropskega železniškega sektorja (ki med seboj tekmujejo) odločila sodelovati in delati v okviru skupnega raziskovalnega programa.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Raziskave in razvoj (R+R)

4.1.1 V skladu s strukturo direktive o interoperabilnosti ⁽⁵⁾ predlagani program za raziskave in razvoj zajema: železniški vozni park za tovorni in potniški promet, infrastrukturo, nadzorni sistem in signalizacijo.

4.1.2 EESO meni, da bi bilo v programih treba nameniti prednost ukrepom za večjo varnost oseb in gospodarsko učinkovitost železnic. Z novimi tehnologijami je treba tudi izboljšati obveščanje uporabnikov železnic.

4.2 Inovacijski programi

EESO se seznaja s tem, da S2R sestavlja pet inovacijskih programov, ki so jih opredelili strokovnjaki, katerih delo je usklajeval UNIFE. Ti inovacijski programi (IP) so:

4.2.1 (IP1) energetske in masno učinkovite tehnologije za visokozmogljive vlake (*Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains*)

4.2.1.1 Predlaga se vzpostavitev nove generacije lažjih vlakov, ki bodo energetske učinkovitejši ter bodo povzročali manj škode na progah in bo njihov okoljski vpliv manjši. Nove tehnologije bi zajemale: pogonske sisteme (*traction drives*), nadzorne in prevozne sisteme (TCMS), šasijske (*car body shell*) z lažjimi materiali, vozni park (*running gear*), zavorne sisteme in vrata.

4.2.1.2 Glavni cilji IP1 so:

- izboljšati fizično zmogljivost vozil in spodbujati povečanje prometne zmogljivosti železniških prog,
- zmanjšati motnje pri potovanjih potnikov s povečanjem operativne zanesljivosti in razpoložljivosti vozil, bodisi z uporabo bistveno bolj zanesljivih elementov bodisi z zanesljivo strukturo sistemov/podsistemov,
- zmanjšati strošek življenjskega cikla vozil (zmanjšanje vzdrževanja, porabe energije itd.) in drugih podsistemov, povezanih z vozili (zmanjšanje obrabe tirnic itd.),
- povečati energetske učinkovitost in zmanjšati maso vozil,
- povečati zmogljivost spenjanja enot za večjo operativno prožnost.

⁽⁵⁾ UL L 191, 18.7.2008, str.1.

4.2.2 (IP 2) napredni sistemi upravljanja in nadzora prometa (*Advanced Traffic Management & Control Systems*)

4.2.2.1 Železniški trg je v zgodovini uporabil različne nacionalne rešitve za signalizacijo glavnih prog. Na trgu signalizacije za odziv na mestne potrebe obstajajo različne rešitve (CBTC – nadzorni sistem vlakov, temelječ na komunikaciji) in S2R bo proučil možnost in zmožljivost za večjo interoperabilnost/standardizacijo/vključitev teh potreb v ERTMS.

4.2.2.2 Glavni cilji IP2 so:

- razviti novo generacijo signalizacijskih in nadzornih sistemov, ki bodo omogočili pametno upravljanje prometa z avtomatskimi vlaki (brez voznika) ter večjo zmožljivost, zanesljivost in veliko zmanjšanje stroškov življenjskega cikla za železniška podjetja in upravljavce infrastrukture,
- ohraniti ERTMS kot prevladujočo rešitev za železniško signalizacijo in nadzorne sisteme po vsem svetu s pomočjo strokovnih formalnih in odprtih metod specifikacije, da se doseže polna interoperabilnost po privlačni ceni,
- razširiti sinergije in interoperabilnost z mestnim železniškim sektorjem in sektorjem kolektivnega prevoza,
- zmanjšati motnje pri potovanjih potnikov s povečanjem operativne zanesljivosti in razpoložljivosti železniškega prometa, bodisi z uporabo bistveno bolj zanesljivih elementov bodisi z zanesljivo strukturo sistemov/podsistemov,

4.2.3 (IP 3) stroškovno učinkovita in zanesljiva visokozmogljiva infrastruktura (*Cost Efficient-High Capacity Infrastructure*)

4.2.3.1 So štiri področja raziskav:

- Nove kretnice in pragovi: izboljšanje sedanjih kretnic in pragov ter nov koncept menjave smeri vožnje vlakov (mehatronika kretnic in pragov) za zmanjšanje hrupa, zamud zaradi okvar tovrstne opreme in stroškov vzdrževanja.
- Zelo inovativni tiri. Optimizacija celotnega tira: nova zasnova celotne proge zaradi optimizacije odziva na prometne obremenitve in razvoj uporabe novih tehnologij.
- Pametno vzdrževanje infrastrukture: nove rešitve za registre sredstev železnic, napredni merilni in nadzorni instrumenti, vzdrževanje, temelječe na uporabi in ne na pogojih (inženirstvo vzdrževanja), ter vzdrževanje glede na zasnovo bodo še naprej prispevali k zmanjševanju stroškov, povečevanju zmožljivosti in zmanjševanju hrupa.
- Energetska učinkovitost: inovativno vključevanje znova pridobljene energije, instrumenti za skladiščenje energije ob progi, učinkovita raba obnovljivih virov energije ter pametna interakcija z električnim omrežjem bodo železnicam zagotovili vodilen položaj pri tej tehnologiji.

4.2.4 (IP 4) rešitve IT za brezhibne in privlačne železniške storitve (*IT Solutions for a Seamless Attractive Railway*)

4.2.4.1 Ni predvidena vzpostavitev skupne platforme, marveč okvira za interoperabilnost, v katerem bo lahko vsak, ki bo želel, „priključil“ svoje napredne rešitve, temelječe na odprtih vmesnikih, in se tako izognil odvisnosti od globalnega distribucijskega sistema (GDS). Na takšen način potovalna izkušnja postane proizvod. Trenutne dejavnosti na področju raziskav in razvoja v železniškem sektorju je treba vključiti v projekt.

4.2.5 (IP5) tehnologije za trajnosten in privlačen evropski tovorni promet (*Technologies for Sustainable & Attractive European Freight*)

4.2.5.1 Glavni izziv IP5: opredeliti ves tehnološki in procesni napredek, ki je potreben za prispevek k doseganju enega od ključnih ciljev bele knjige: da od danes do leta 2030 30 % cestnega prometa preide na železnico in na notranje plovne poti, do leta 2050 pa 50 %. EESO – za sprejemanje, zlasti prevoza tovora po železnici – priporoča vključitev raziskav o zaščiti pred hrupom v program IP5.

4.3 Sistemi demonstracijskih platform

4.3.1 EESO ugotavlja, da cilj S2R ni samo proizvodnja prototipov, marveč tudi v celoti operativnih proizvodov za uporabo v železniških sistemih. Nove tehnologije in inovacije, razvite v okviru inovacijskega programa S2R, bodo predstavljene v stvarnih ali simuliranih operativnih pogojih s pomočjo integriranih tehnoloških demonstratorjev (ITD). Namen sistemov demonstracijskih platform je razviti in prikazati te tehnologije ter omogočiti, da dosega zadostno raven tehnološke zrelosti za novo generacijo železniških sistemov.

4.3.2 Ni še odločeno, kje bodo nameščeni ITD, saj bo do tega prišlo ob koncu pobude S2R. To odločitev bodo sprejeli prihodnji člani skupnega podjetja (ustanovitveni člani in pridruženi člani) ter Evropska komisija. Fizični ali virtualni razvoj sistemov demonstracijskih platform bo odvisen predvsem od opredelitve in razvoja ITD.

4.4 Patenti

4.4.1 Glede na številne in raznovrstne sisteme financiranja, ki so v uporabi, in velik obseg za to določenih virov EU, Odbor meni, da bi bilo treba natančno opredeliti uporabo in dodelitev končnih proizvodov raziskav, ki jih bo sprožil Shift2Rail. Zato je bistvenega pomena vprašanje o intelektualni lastnini in patentih. Njihovo vsebino in način delovanja je treba vključiti v člen, ki bo sestavni del uredbe. Na njihovo odsotnost in tveganja, ki bi jih to povzročilo, je EESO že opozoril v sprejetih mnenjih o skupnih podjetjih „inovativna zdravila“, „Čisto nebo“, „ENIAC“ in „gorivne celice“. Pri tej skupni tehnološki pobudi se pojavlja tveganje, da se bo ta pomanjkljivost izkazala še za resnejšo, saj bo končni proizvod, ki bo izšel iz raziskav, zanimal podjetja, ki na trgu neposredno tekmujejo med seboj (glej točko 3.10 tega mnenja).

4.4.2 EESO vsekakor opozarja, da bi inovacije, ki se financirajo iz javnih sredstev, morale služiti splošnemu interesu. Zato bi bilo zlasti treba razmisliti o mehanizmi, ki bi spodbudili donosnost naložb, financiranih iz sredstev EU, in ki bi zagotovili, da bi do industrializacije rezultatov raziskav skupnega podjetja prišlo na ozemlju Evropske unije.

4.5 Določitev standardov interoperabilnosti

4.5.1 Statuti skupnega podjetja Shift2Rail (priloga 1, točka 2 h) predvidevajo, da podjetje „združuje zahteve uporabnikov in določa standarde interoperabilnosti za usmerjanje naložb v raziskave in inovacije k operativnim in tržnim rešitvam“. Obrazložitev predloga uredbe (glej točko 3.3 obrazložitvenega memoranduma) to potrjujejo.

4.5.2 To je treba zavrniti, saj:

- določitev standardov ni mogoče prepustiti institucijam, ki so po strukturi javno-zasebna združenja in katerih področje delovanja je zelo omejeno. Minimalni pogoj za specifikacije tehničnih standardov je ta, da se pripravijo v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi stranmi in z njihovim soglasjem ali s splošno odobritvijo. Statuti Shift2Rail so s tem v popolnem nasprotju,
- sedanja direktiva o interoperabilnosti (Direktiva 2008/57/ES) že opredeljuje pravni okvir na ravni EU, ki ureja določitev tehničnih specifikacij za interoperabilnost (TSI). Osnutke TSI bo na podlagi preverjanja podsistemov v sodelovanju s socialnimi združenji in sogovorniki pripravila Evropska železniška agencija,
- Evropska železniška agencija bo imela zgolj status opazovalca (člen 11 priloge). V nekaterih primerih bo vloga agencije usklajevanje, čeprav bodo v resnici besedo kot ustanovni člani imeli zgolj Komisija in osem podjetij. Vzpostavitev podvojenih institucionalnih pristojnosti na ravni EU je težko razumljiva.

4.5.3 Zato je za vzpostavitev tehničnih specifikacij za interoperabilnost lahko pristojna samo Evropska železniška agencija.

V Bruslju, 25. marca 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE
