



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.3.2007
KOM(2007) 135 slutlig

KOMMISSIONENS MEDDELANDE

De transeuropeiska näten: mot en samordnad strategi

{SEK(2007) 374}

Innehåll

1.	Inledning	3
2.	De transeuropeiska näten: situationen i slutet av 2006	3
2.1.	De transeuropeiska transportnäten	4
2.2.	De transeuropeiska energinäten	6
2.3.	De transeuropeiska telekommunikationsnäten.....	7
3.	Aspekter som pilotgruppen framhållit	8
3.1.	Synergier mellan de transeuropeiska näten.....	8
3.2.	Miljöskydd och de transeuropeiska näten	9
3.3.	Utnyttjandet av ny teknik inom de transeuropeiska transportnäten	10
3.4.	Finansiering av de transeuropeiska näten	11
3.4.1.	Kombination av olika fonder	11
3.4.2.	Finansiering av de stora prioriterade projekten.....	12
3.4.3.	Offentlig-privata partnerskap	13
4.	Slutsats	16

1. INLEDNING

Att utveckla EU:s infrastruktur för energi, transport och telekommunikation genom bättre sammanlänkning och samordning är ett ambitiöst mål som redan finns inskrivet i fördraget¹ och som åter tas upp i riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning².

De transeuropeiska transport-, energi och telekommunikationsnäten kan sägas vara EU:s näringslivs blodsomlopp. Om näten inte fungerar slutar också ekonomin att fungera på ett konkurrenskraftigt sätt. Därför är nätens utveckling en prioriterad fråga på denna kommissions dagordning om tillväxt och sysselsättning.

De transeuropeiska näten bidrar också till att stärka EU:s konkurrensposition, inte minst genom de stora industriprogrammen som Galileo, Ertms och Sesar, som spelar en viktig roll för att säkra EU:s oberoende. De transeuropeiska näten underlättar dessutom spridning och effektiv användning av informations- och kommunikationsteknik via telekommunikationsnäten, och bidrar till ökad försörjningstrygghet genom energinäten. En hållbar resursanvändning är för övrigt en annan viktig faktor i strategin för de transeuropeiska näten, och de transportmedel som är mest miljövänliga har en särställning bland de prioriterade projekten.

Den 20 juli 2005 inrättade kommissionen, på sin ordförandes begäran, en pilotgrupp bestående av kommissionsledamöter som är särskilt berörda av de transeuropeiska näten.

Gruppens ordförande är kommissionären med ansvar för transport, och i övrigt ingår kommissionärerna för informationssamhället, miljö, ekonomiska och monetära frågor, regionpolitik, ekonomisk planering och budget, inre marknaden, samt energi.

Gruppens uppgift var att komma fram till ett gemensamt tillvägagångssätt för att bättre samordna EU:s olika insatser för förverkligandet av de transeuropeiska transport-, energi- och telekommunikationsnäten.

I detta meddelande redogörs det för den situation i vilken de tre transeuropeiska näten (transport, energi och telekommunikation) befinner sig i dag. Dessutom behandlas de särskilda aspekter som pilotgruppen identifierat vid sina möten.

2. DE TRANSEUROPEISKA NÄTEN: SITUATIONEN I SLUTET AV 2006

Utvecklingen av de transeuropeiska näten är av största betydelse för skapandet av en inre marknad och för ökad ekonomisk och social sammanhållning. Därför bör EU:s insatser syfta till bättre samtrafikförmåga och driftskompatibilitet mellan de nationella näten, och till att underlätta tillgången till dessa nät³.

¹ Artiklarna 154 – 156 i fördraget.

² Integrerade riktlinjer för tillväxt och sysselsättning (2005-2008), nr 9, 10, 11 och 16.

³ Artikel 154 i fördraget

2.1. De transeuropeiska transportnäten

Modern transportinfrastruktur som snabbare och enklare kan förflytta varor och personer mellan medlemsstaterna bidrar till att öka EU:s konkurrenskraft.

I samband med Europeiska rådets möte i Essen identifierades 14 prioriterade projekt som togs med i Europaparlamentets och rådets första beslut om riktlinjer för det transeuropeiska transportnätet, år 1996⁴. Denna förteckning kompletterades under 2004 till följd av EU:s utvidgning med 10 (och sedermera 12) nya medlemsstater. Det transeuropeiska transportnätet omfattar idag 30 prioriterade projekt, som skall vara slutförda till 2020. Kommissionen betonade nyligen också vikten av att utvidga dessa transeuropeiska transportnät till grannländerna⁵.

Genomförandet av dessa storprojekt har försenats i förhållande till det ursprungliga tidsschemat. En rad viktiga projekt har emellertid slutförts eller kommer att slutföras under 2007: Öresundsbron mellan Sverige och Danmark slutfördes år 2000, flygplatsen i Malpensa (Italien) slutfördes 2001, järnvägsförbindelsen genom Betuwe (mellan Rotterdam och tyska gränsen) blir färdig 2007 och PBKAL (snabbtågsförbindelsen mellan Paris, Bryssel, Köln, Amsterdam och London) blir också färdig samma år.

Av de 30 prioriterade projekten är 18 järnvägsprojekt och 2 handlar om transport på inre vattenvägar och till havs. De transportmedel som är mest skonsamma mot miljön har allts prioriterats kraftigt.

Utbyggnaden av transeuropeiska transportnät kräver stora ekonomiska satsningar. Enbart för byggandet av de prioriterade projekten har 280 miljarder euro i investeringar mobiliserats, att jämföra med de 600 miljarder euro som det transeuropeiska nätet kostar sammanlagt. Om man vill hålla tidsfristen till 2020 kommer 160 miljarder euro i investeringar att behövas till finansieringen enbart av de prioriterade projekten under budgetperioden 2007-2013. I bilaga I till detta meddelande finns två kartor som visar hur långt de 30 prioriterade projekten har kommit i dag, och hur långt de kommer att ha kommit i slutet av de fleråriga budgetramarna 2013. Kartorna visar tydligt att nätet ännu inte är avslutat och vad som måste göras till 2013 för att uppfylla de åtaganden som gjorts.

Under budgetperioden 2000-2006 bidrog EU ekonomiskt till genomförandet av det transeuropeiska transportnätet genom följande tre finansiella instrument:

- En budget på 4,2 miljarder euro som avsatts för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet under budgetperioden 2000-2006. Subventioner på grundval av den nuvarande budgetförordningen för det transeuropeiska transportnätet⁶ har möjliggjort samfinansiering av dessa projekt med maximalt 10 % för nationella sträckor och 20 % för gränsöverskridande avsnitt.

⁴ Beslut nr 1692/96/EG, (EGT L228, 9.9.1996).

⁵ KOM(2007) 32, 31.1.2007.

⁶ Förordning (EG) nr 807/2004, 21.4.2004, (EUT L 143, 30.4.2004).

- Dessutom har 16 miljarder euro tilldelats det transeuropeiska transportnätet ur sammanhållningsfonden. Genom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) har 34 miljarder euro investerats i transport, varav en del (investeringar i infrastruktur för järnväg, vägar, motorvägar, hamnar osv.) har kommit de transeuropeiska transportnäten till godo.
- Europeiska investeringsbanken (EIB) har beviljat lån till ett belopp på 37,9 miljarder euro⁷.

Under de fleråriga budgetramarna 2007-2013 har ett belopp på 8,013 miljarder euro avsatts för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet. Den 12 december 2006 uppnåddes en överenskommelse i rådet om ett förordningsförslag⁸ som syftar till att organisera det ekonomiska stödet till det transeuropeiska transportnätet under perioden 2007-2013. I detta förslag fastställs att EU:s samfinansiering skall uppgå till 50 % för undersökningar och till maximalt 10–30 % för byggnadsprojekt, beroende på projekttyp.

ERUF och sammanhållningsfonden fortsätter att vara de viktigaste källorna för EU:s samfinansiering av transeuropeiska transportprojekt även under programperioden 2007-2013.

De möjligheter som sammanhållningspolitiken erbjuder bör utnyttjas maximalt, eftersom många prioriterade projekt befinner sig i områden som endast har mycket ringa fördelar av denna politik. Liksom för perioden 2000-2006 kommer tiotals miljarder euro att finnas till hands för samfinansiering av transportprojekt i de olika finansiella instrumenten i EU:s regionpolitik. Cirka 35 miljarder euro av anslagen i sammanhållningsfonden bör exempelvis främst investeras i prioriterade projekt. De preliminära stödnivåerna för dessa fonder (upp till 85 %) underlättar finansieringen av projekten och därigenom även genomförandet av verksamheterna inom de tidsfrister som angivits i riktlinjerna för de transeuropeiska transportnäten. De medlemsstater som kan få stöd från sammanhållningsfonden och de regioner som kan få stöd genom Europeiska regionala utvecklingsfondens konvergensmål uppmanas att utnyttja dessa instrument för genomförandet av prioriterade projekt inom sina territorier⁹.

Allmänt sett bör EU:s bidrag till utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet koncentreras på de gränsöverskridande avsnitten och flaskhalsarna.

EIB fortsätter att finansiera transportinfrastruktur med hjälp av lån och genom ett särskilt garantiinstrument för vilket 500 miljoner euro avsatts från EIB:s egna medel och ytterligare 500 miljoner euro tillskjuts från budgeten för det transeuropeiska transportnätet (vilket motsvarar 6,25 % av de sammanlagda anslagen i den budgeten).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24 301 miljoner euro + EU-25 (2005-2006): 6 821 resp. 6 850 miljoner euro.

⁸ KOM (2006) 245

⁹ Beslut 884/2004/EG, artikel 19.2 a och 19.2 c. – (EUT L 201, 7.6.2004).

2.2. De transeuropeiska energinäten

Nyligen antog EU riktlinjer för en modernisering av de transeuropeiska energinäten¹⁰. 32 projekt avseende elnäten och 10 projekt avseende gasnäten förklarades vara av europeiskt intresse. Dessa prioriteras, eftersom de är av avgörande betydelse för skapandet av ett EU-övergripande energinät.

Gasnätens kapacitet skall anpassas för att importerna från Norge, Ryssland, Svarta havsområdet, Medelhavet och Mellanöstern skall bli mångsidigare och säkrare.

EU kommer att behöva investera minst 30 miljarder euro i infrastruktur fram till 2013 (6 miljarder för transport av el, 19 miljarder för gasledningar och 5 miljarder för terminaler för flytande naturgas (LNG) för att kunna förverkliga de prioriteringar som anges i riktlinjerna för de transeuropeiska energinäten. Bland annat räknar man med att det kommer att behövas mellan 700 och 800 miljoner euro per år om man vill få in mer el från förnybara källor. Mellan 2000 och 2006 har cirka 140 miljoner euro investerats i de transeuropeiska energinäten från budgeten för de transeuropeiska näten. För budgetperioden 2007-2013 har 155 miljoner euro avsatts i budgetförordningen för de transeuropeiska näten, som håller på att antas. Det är ett mycket knappt tilltaget belopp om man tänker på vad som står på spel och vilka behoven är. Budgeten kommer främst att bidra till samfinansiering av undersökningar. Ytterligare finansiering från sammanhållningspolitiken och Europeiska investeringsbanken kommer att krävas.

I den prioriterade sammanlänkingsplan som antogs den 10 januari 2007 redogörs det för hur långt de prioriterade projekten har kommit, och vilka hinder det finns för projektens förverkligande, förutom rena finansieringsproblem. I denna plan föreslås en strategi som grundar sig på fyra konkreta insatser: Identifiering av de viktigaste infrastrukturerna med allvarliga problem, utnämnannde av EU-samordnare, samordnad planering på regional nivå samt harmonisering av tillståndsförfarandena.

Den 9 mars 2007 stödde Europeiska rådet detta förslag och betonade bland annat behovet av att utveckla sammanlänkningen av näten. Rådet stödde också kommissionens förslag att utnämna EU-samordnare, och uppmanade kommissionen att komma med förslag till förbättrade administrativa förfaranden och beslutsförfaranden.

¹⁰ Beslut nr 1364/2006/EG, (EUT L 262, 22.9.2006).

2.3. De transeuropeiska telekommunikationsnäten

Den stegvisa öppning av telekommunikationsmarknaden för konkurrens som pågått sedan 1988 har haft avsevärda följder. Den ökade konkurrensen har stimulerat till investeringar, innovation och införandet av nya tjänster, och har medfört avsevärde prisminskningar för konsumenterna.

Sedan dessa tjänster liberaliserats har utvecklingen av telekommunikationsnäten i EU främst grundats på kommersiella investeringar. Trots en nedgång under perioden 1999-2001 rör det sig om avsevärda investeringar. Under 2005 uppgick exempelvis kapitalutgifterna till över 45 miljarder euro, varav 25 miljarder för fast infrastruktur. Den årliga ökningen låg på över 5 % under tre på varandra följande år.

Investeringarna är i dag främst inriktade på modernisering av befintliga nät så att de kan ta emot nästa generation, men också på utvecklingen av tredje generationens mobiltelefoner och andra trådlösa infrastrukturer, och på införandet av bredband i EU:s landsbygdsområden. Investeringarna kan avse installation av fasta fiberoptiska nät, för vilka byggnads- och anläggningsarbetena och kabelläggningen i byggnader kan utgöra 70 % av utvecklingskostnaderna. Byggandet av järnvägslinjer, vägar eller energiledningar kan underlätta införandet av dessa nät i isolerade områden.

I meddelandet *Att överbrygga bredbandsklyftan*¹¹ betonas skillnaden mellan tätortsområden och glesbygd, och medlemsstaterna uppmanas att vidta konkreta åtgärder och fastställa mål för att minska dessa skillnader till 2010. Offentligt stöd uppmuntras där marknaden inte räcker till, men måste följa lagstiftningen på telekom-området och reglerna för statliga stöd. Början på nästa programperiod för sammanhållnings- och landsbygdsutvecklingspolitiken skulle kunna vara ett utmärkt tillfälle att investera i bredband för randområden och landsbygdsområden.

Den befintliga infrastrukturen skulle behöva kartläggas så att de behöriga myndigheterna lättare kan se var infrastrukturbehoven finns och även utnyttja pågående byggnads- och anläggningsarbeten. De myndigheter som är ansvariga för pågående stora transport- och energiprojekt bör beakta behovet av telekommunikationsinfrastruktur när de planerar och budgeterar sina arbeten, samtidigt som de även tar hänsyn till befintlig infrastruktur. Dessutom behövs det bättre samordning mellan de övriga finansieringskällorna (strukturfonderna, fonden för landsbygdens utveckling, medlen för de transeuropeiska näten och nationella finansieringskällor) för att få till stånd en samstämmig planering och få en omfattande bredbandstäckning.

¹¹ Kommissionens meddelande KOM(2006) 129, 20.3.2006.

3. ASPEKTER SOM PILOTGRUPPEN FRAMHÅLLIT

Den pilotgrupp som består av de kommissionärer som berörs av de transeuropeiska näten har sammanträtt sex gånger sedan den inrättades den 7 december 2005. Den har diskuterat synergier mellan de transeuropeiska näten, finansieringsmöjligheter och fördelningen av medel mellan EU:s olika finansieringsinstrument. Dessutom har mer övergripande teman tagits upp (de transeuropeiska näten och miljön, utveckling av nya finansieringsinstrument).

3.1. Synergier mellan de transeuropeiska näten

Ligger det i EU:s intresse att främja byggandet av kombinerad infrastruktur, exempelvis i de nya medlemsstaterna, där infrastrukturbehoven är stora?

Kombinationen av järnvägs- och vägtransport har visat sig fungera väl¹²: mindre markåtgång, gemensamma konstverk, minskad visuell påverkan och uppstyckning av landskapet, gemensamma åtgärder för att lindra infrastrukturens effekter (bullerskydd, viadukter för små och stora djur). Kombinerad infrastruktur ger konkreta möjligheter att sänka kostnaderna och minska miljökonsekvenserna.

Det har genomförts en undersökning om möjligheterna att utveckla andra kombinationer (att föra högespänningsledningar genom järnvägstunnlar eller lägga till telekommunikationskablar till en järnvägslinje)¹³. Man har analyserat den tekniska genomförbarheten, inverkan på projektkostnaderna och hur komplexa förfarandena blir. Därvid har man kommit fram till följande slutsatser:

Förutom kombinationen av gasledningar och annan infrastruktur, som innebär tekniska svårigheter på grund av de stora säkerhetsavstånd som krävs, kan kombinationen av olika transeuropeiska nät ge konkreta fördelar. Mest lovande tycks synergin mellan telekommunikationsnät och transportnät. Varje transportnät kan optimeras genom att få ett eget kommunikationsnät, som kan användas för nätförvaltningen. I de flesta fall har järnvägs- och vägnäten redan sådana kommunikationsnät. I vissa fall används sådana näts överkapacitet till andra ändamål, exempelvis för dataöverföring. Däremot är det fortfarande sällsynt att man redan från början vid byggnadsarbetena systematiskt försöker uppnå synergier mellan ett nät för förvaltning av en infrastruktur och ett telekommunikationsnät.

Det finns mycket intressanta möjligheter att samkoppla elnätet: Högespänningsledningar skulle kunna dras i kanal- och flodbankar, kopplingar med begränsad spänning (2 x 25 kV) kan dras via höghastighetståglinjer och underjordiska högespänningsledningar (300 – 700 kV) kan i större utsträckning dras i transportnätens sträckning. Dessa förslag innebär inte att det omedelbara behovet av sammanlänkning av de nationella högespänningsnäten bortfaller, utan berör snarare en närmare sammankoppling av nationella elnät på längre sikt, parallellt med genomförandet av de stora infrastrukturprojekten.

¹² I vissa medlemsstater är det obligatoriskt att sträva efter sådana synergier, t.ex. i Tyskland (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, augusti 2006.

Men även på förfarandenivå kan synergier uppnås: konsekvensanalyser, planering och budgetuppställningar kan kombineras. Att samplanera två typer av infrastruktur som omfattas av olika lagstiftning och budgetförfaranden, eller som har olika långa livscykler eller konstruktionsperioder kan emellertid vara besvärligt.

Slutsats:

Gruppen rekommenderar fortsatta undersökningar av potentiella synergier mellan de olika transeuropeiska näten. En handledning med goda tips kommer att sammanställas så att de som leder projekten får information om tänkbara synergier mellan infrastrukturer.

Synergier mellan jordvärmeprojekt och tunnlar som byggs inom ramen för de transeuropeiska transportnäten bör prioriteras.

Gruppen anser att telekommunikationsinfrastrukturen bör kartläggas och att telekommunikationssektorns behov bör beaktas när energinäten byggs ut.

3.2. Miljöskydd och de transeuropeiska näten

I Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning fastställs det att de transeuropeiska näten skall byggas ut på ett sätt som är förenligt med en hållbar utveckling.

Med de trettio prioriterade projekten i det transeuropeiska transportnätet främjas till största delen de mer miljöskonande och energisnåla transportmedlen, som järnväg och vattenvägar. Utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet kommer att ha en positiv inverkan på miljön. I dagens takt kommer transportsektorns koldioxidutsläpp till 2020 att ha ökat med över 38 %. Färdigställandet av de trettio prioriterade sträckorna kommer att bromsa denna ökning med cirka 4 %, vilket motsvarar en minskning av koldioxidutsläppen med 6,3 miljoner ton per år.

Sammanlänkningen av de nationella energinäten och anslutning av förnybara energikällor gör det möjligt att bättre utnyttja varje medlemsstats kapacitet och därigenom minska miljökonsekvenserna.

EU:s miljöskyddslagstiftning sätter tydliga ramar för hur de stora projekten skall genomföras. I EU:s riktlinjer för utbyggnaden av de transeuropeiska näten hänvisas det också uttryckligen till denna lagstiftning¹⁴. Varje nytt infrastrukturprogram måste genomgå en strategisk miljöbedömning¹⁵, och varje projekt måste granskas för sig¹⁶. Denna dubbla skyldighet gör att de stora infrastrukturprojekten kan optimeras ur miljösynpunkt. Samtidigt kan analyserna fungera som ram för undersökningen av tänkbara synergier.

¹⁴ Beslut 884/2004/EG, artikel 8.

¹⁵ Strategisk miljöbedömning, se direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹⁶ Bedömning av miljöpåverkan - Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

Förutom miljöanalyserna måste varje enskilt projekt följa EU:s lagstiftning om buller, vatten och skydd av djur och växter¹⁷. Om det visar sig att någon av dessa kategorier påverkas negativt av projektet måste alternativ sökas så att bästa möjliga efterlevnad av miljölagstiftningen kan garanteras. Om inget alternativ till ett projekt som anses vara allmännyttigt är en optimal lösning och överensstämmer med EU:s lagstiftning kan kompensationsåtgärder vidtas så att projektet kan genomföras och de eventuella negativa miljöeffekterna kompenseras. I bilaga 2 redogörs det för villkoren för sådana kompensationsåtgärder.

Slutsats:

Utvecklingen av de transeuropeiska transportnäten samtidigt som EU uppfyller sina åtaganden på det miljörättsliga planet förutsätter god samordning mellan kommissionens olika berörda avdelningar. Därför har ett referensdokument utarbetats, som finns med som bilaga till detta meddelande.

3.3. Utnyttjandet av ny teknik inom de transeuropeiska transportnäten

Den halvtidsöversyn av kommissionens vitbok från 2001 om transportpolitiken¹⁸, som nyligen godkändes, visar att ny teknik har en viktig potentiell roll när det gäller att garantera säker och hållbar transport av passagerare och gods. Enligt sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling (2007-2013) kommer teknisk innovation på transportområdet direkt att bidra till EU:s prioriteringar i fråga om konkurrenskraft, miljö och socialpolitik.

Till de mest lovande prioriterade områdena hör systemen för intelligenta transporter, som integrerar informations- och kommunikationsteknik, navigation och positionering i transportinfrastrukturen och i fordonen, och därmed ställer denna teknik i användarnas tjänst.

Investeringar i intelligenta transportsystem bör ses som ett grundläggande strategiskt element i alla nya projekt inom det transeuropeiska transportnätet, men också i projekt som syftar till att modernisera de befintliga näten och förbindelserna. Intelligenta transportsystem erbjuder en rad verktyg för intermodalitet och ekologisk hållbarhet.

Bland de lyckade exemplen på intelligenta transportsystem inom de transeuropeiska näten kan man nämna systemen för trafikstyrning på vägarna (regionala EU-projekt som ingår i det indikativa fleråriga programmet TEMPO 2001-2006), systemen för styrning av trafiken på inre vattenvägar (RIS – River Information System – och nätverket SafeSeaNet), samt systemet för styrning av järnvägstrafiken i EU (ERTMS). Man har börjat utveckla samarbetssystem för kommunikation mellan fordon eller mellan fordon och infrastruktur, och system för exakt positionering (initiativet i2010 för intelligenta bilar). På längre sikt kommer dessa system att medföra betydande fördelar för säkra och miljöskonande transporter. Slutligen

¹⁷ "Fågeldirektivet" (79/409/EEG), direktivet om livsmiljöer eller "habitatdirektivet" (92/43/EEG) och ramdirektivet om vatten (2000/60/EG).

¹⁸ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Hållbara transporter för ett rörligt Europa - Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken – KOM(2006) 314.

kommer Galileo, EU:s satellitnavigationssystem, när det tas i drift år 2010 att medföra avsevärda förbättringar för navigations-, positionerings- och tidsgivningstjänster för alla transportmedel. Intelligent transportssystem omfattar också tjänster för slutanvändarna, som information i realtid om vägtrafik och resor, vilket kan minska restiden, öka säkerheten och underlätta byte av färdmedel.

Trots deras påvisade fördelar saknas intelligenta transportssystem och –tjänster ännu i många regioner i EU. Under perioden 2007-2013 bör EU satsa på att bygga ut sådana system i stor skala. De offentliga myndigheterna bör utnyttja den nya tekniken för att uppfylla sina handlingsmål och därmed skapa en tillräckligt stor marknad för de nya produkter som hör till de intelligenta transportsystemen.

Slutsats:

Gruppen anser att utnyttjandet av ny teknik inom de transeuropeiska transportnäten ger effektiva hjälpmedel för att öka säkerheten och minska trafikstockningarna och trafikens miljöeffekter.

Gruppen rekommenderar att investeringar i intelligenta transportssystem, som i allmänhet utgör en mycket liten andel av infrastrukturkostnaderna, från början integreras i planeringen av alla nya transeuropeiska transportprojekt och ses som ett grundläggande element i alla projekt för förbättring och modernisering av befintlig infrastruktur.

3.4. Finansiering av de transeuropeiska näten

De olika finansieringskällorna bör samordnas, och nya mekanismer bör utvecklas som förbättrar den allmänna finansieringen och EU:s samfinansiering av dessa infrastrukturer.

3.4.1. *Kombination av olika fonder*

Kommissionen har alltid noga vakat över kumulering av EU-stöd från olika källor i ett och samma projekt. Revisionsrätten har särskilt betonat denna fråga i sina rapporter om kommissionens genomförande av de transeuropeiska transportnäten.

Pilotgruppen har kommit fram till att alla möjligheter till kumulering av stöd från olika EU-fonder skall uteslutas. För att garantera öppenhet och insyn i finansieringsfrågorna och en god finansförvaltning förbjuds kumulering av olika EU-finansieringsinstrument för en och samma insats i budgetförordningen och de grundläggande sektorsrättsakter som antagits eller håller på att antas.

Inom ramen för operationella program som får stöd från struktur- eller sammanhållningsfonderna får inga andra EU-finansieringsinstrument ersätta den nationella samfinansiering som krävs.

Utgifter för ett projekt som ingår i ett operationellt program som får stöd inom struktur- eller sammanhållningsfonderna får inte finansieras med hjälp av andra EU-instrument. Det innebär att om inget stöd till utgifter för ERTMS-utrustning eller elektrifiering av en järnvägslinje betalas från struktur- eller sammanhållningsfonderna kan dessa utgifter finansieras med de medel som avsatts för transeuropeiska nät. Anläggningen av en järnvägslinje kan antingen finansieras genom ERUF eller genom sammanhållningsfonden. Projekten kan också delas upp i regionala segment som kan samfinansieras av ERUF eller sammanhållningsfonden, eller med de medel som avsatts för de transeuropeiska näten.

När kommissionen ger stöd inom ramen för budgeten för de transeuropeiska näten kontrollerar den därför om projektet redan får stöd från struktur- eller sammanhållningsfonderna.

Efter att ha konsulterat Revisionsrätten kommer kommissionen dessutom att offentliggöra riktlinjer till medlemsstaterna om hur de olika finansieringsinstrumenten får kombineras.

Förbudet mot dubbelfinansiering bör få medlemsstaterna att välja finansieringsinstrument för det EU-stöd de vill begära med utgångspunkt från vilken stödnivå instrumentet erbjuder och hur prioriterat projektet är. Medlemsstater som är behöriga att söka stöd från sammanhållningsfonden, och regioner som är behöriga att söka stöd inom ramen för konvergensmålet, uppmanas att i första hand utnyttja dessa instrument för samfinansieringen av sina stora infrastrukturprojekt.

Slutsats:

Pilotgruppen har bekräftat att det finns behov en samstämmig strategi för de olika rättsliga instrumenten. Principen om att kumulering av stöd är förbjuden är numera inskriven i EU:s lagstiftning, som en direkt följd av Revisionsrättens anmärkningar.

3.4.2. Finansiering av de stora prioriterade projekten

Förseningarna i genomförandet av de prioriterade transportprojekten beror främst på svårigheten att förena EU:s stödregler för budgeten för de transeuropeiska näten med de stora prioriterade projektens faktiska behov.

Den nya förordningen om de transeuropeiska näten underlättar samfinansieringen av de stora gränsöverskridande projekten, som är både tekniskt och finansiellt komplicerade. Även om deras genomförande omfattar flera budgetramar är samfinansiering genom EU absolut tänkbar: Stödbeslut kan fattas inom en budgetram och betalningarna kan sträcka sig utöver denna, beroende på hur långt projektet fortskridit.

Om denna lösning i den nya förordningen, som möjliggör flerårig finansiering via årliga delbetalningar, inte skulle täcka behoven kan ytterligare möjligheter undersökas.

3.4.3. Offentlig-privata partnerskap

Offentlig-privata partnerskap ger de offentliga myndigheterna möjlighet att delegera uppgifter till privata företag. Fördelarna med offentlig-privata partnerskap är många: bättre kostnadsförvaltning (byggnad och drift) och bättre förutsättningar att avsluta arbetena inom den utsatta tidsfristen. Men framför allt överförs riskerna till den privata partnern. Utöver själva konstruktionsrisken kan den privata partnern antingen ta på sig driftsrisker eller risken för bristande fullgörande. Denna risköverföring är ytterst viktig för beräkningen av det offentliga underskottet. I början av 2004 offentliggjordes ett Eurostatbeslut om beräkningen av privata investeringar inom ramen för offentlig-privata partnerskap, med avseende på det offentliga underskottet¹⁹. När den privata partnern tar på sig konstruktionsrisken och antingen driftsrisker eller risken för bristande fullgörande skall de privata investeringarna inte tas med i beräkningen av den offentliga sektorns skuld.

Ett samråd har genomförts om hur EU:s lagstiftning om offentlig upphandling utvecklas, i syfte att ta hänsyn till den snabba utvecklingen av offentlig-privata partnerskap. 2004 antog kommissionen en grönbok om offentlig-privata partnerskap. I november 2005 anmälde kommissionen ett tänkbart lagstiftningsförslag som skulle kunna förändra de rättsliga ramarna för koncessioner och ge mer rättslig säkerhet samtidigt som de många olika befintliga formerna av offentlig-privata partnerskap kunde behålla sin smidighet.

För närvarande håller EIB på att skapa ett expertcentrum för offentlig-privata partnerskap (EPEC – European Policy Evaluation Consortium) i samarbete med kommissionen och andra berörda parter. tanken är att EPEC skall bli en källa för EU-relevant information för den offentliga sektorn, ett forum för utbyte av bästa praxis i fråga om offentlig-privata partnerskap och för utveckling av den offentliga sektorns förmåga att genomföra offentlig-privata projekt.

3.4.3.1. Offentlig-privata partnerskap på grundval av efterfrågerisken: Garantiinstrumentet

Till följd av Europeiska rådets uppmaning i december 2003 har kommissionen och EIB analyserat behovet av att skapa ett europeiskt garantiinstrument. I början av 2005 bekräftade kommissionen i två meddelanden till rådet²⁰ att ett sådant garantiinstrument skulle vara av nytta för att underlätta och främja finansieringen av de transeuropeiska näten via offentlig-privata partnerskap. Sedan dess har grundprincipen för ett sådant instrument skrivits in i den nya förordningen för de transeuropeiska näten för perioden 2007-2013. Instrumentet för lånegarantier skall ge stöd till sådana offentlig-privata partnerskap som grundas på efterfrågerisken (t.ex. koncessioner) genom att mildra de risker som har att göra med bristande intäkter

¹⁹ Eurostat-beslut av den 11 februari 2004.

²⁰ KOM(2005) 75, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeiska tillväxtinitiativet - Genomförbarhetsrapport om EU:s instrument för lånegarantier till projekt inom det transeuropeiska transportnätet, och KOM(2005) 76, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeiskt initiativ för tillväxt - Grundval för utformningen av ett instrument för EU-lånegarantier till förmån för transeuropeiska transportnätverksprojekt, samt SEK(2005) 323, "Instrument de garantie de prêt de l'UE pour les projets de RTE-Transport". (Instrument för lånegarantier till projekt inom det transeuropeiska transportnätet).

under de första åren av ett projekts drift. Det skall i synnerhet tillämpas på koncessionskontrakt.

EIB kan ge garantier till finansinstitutioner som själva tillhandahåller en löpande kredit till stödmottagaren under projektstartperioden, för att garantera skuldbetalningen för prioriterade lån. Kommissionen och EIB delar på det finansiella bidraget till avsättningar för förluster och till de kapitaltillskott som krävs för garantierna. Garantin aktiveras endast om intäktsflödet visar sig vara otillräckligt för återbetalning av de prioriterade lånen (*Senior loans*)²¹. Garantin undanröjer inte risken för de prioriterade långivarna, men ger bättre täckning för skuldbetalningen av det prioriterade lånet, vilket gör de privata parterna mer benägna att låna ut pengar till projektet.

Om garantin behöver sättas in får EIB en fordran som är efterställd de prioriterade fordringsägarnas lån²², men prioriterad framför de vanliga aktieägarna. Denna ytterligare skuld, en s.k. överbrygnings- eller mezzaninfinansiering²³, måste återbetalas med ränta så snart intäkterna från projektet så tillåter och skulderna till de prioriterade långivarna har betalats. Garantavgiften speglar risken och kostnaderna för dess hantering.

Instrumentets hävstångseffekt är fyra till sex gånger större än kommissionens bidrag på 500 miljoner euro, som fungerar som direkt garanti för löpande krediter på 2-3 miljarder euro. Tillsammans med EIB:s bidrag på motsvarande belopp (500 miljoner euro) möjliggör detta ett prioriterat lån på över 20 miljarder euro. Bidraget kommer att tillhandahållas från fall till fall och beroende på antalet projekt och deras omfång.

Detaljerade regler för genomförandet av instrumentet finns i bilagan till budgetförordningen för de transeuropeiska transportnäten, som håller på att diskuteras i Europaparlamentet och rådet. Förvaltningsavtalet mellan kommissionen och EIB håller också på att utarbetas och kommer att göra det möjligt att ta instrumentet i bruk under 2007.

3.4.3.2. Offentlig-privata partnerskap på grundval av tillgångsrisk: Införande av en särskild stödform

Om de privata investerarna utöver konstruktionsrisken även tar på sig risken för bristande fullgörande innebär det att de förfinansierar och skapar infrastrukturen, och ser till att bli återbetalade genom betalningar på lång sikt (t.ex. 30 år). Betalningarna är emellertid villkorade vad gäller infrastrukturens tillgänglighet. De kan minska om den tillhandahållna tjänsten inte motsvarar den fastställda nivån.

²¹ Prioriterade lån är lån med särskilda garantier vars återbetalning prioriteras framför andra lån, s.k. efterställda lån. Det rör sig alltså om en privilegierad skuld.

²² En skuld anses vara efterställd om dess återbetalning är beroende av en föregående återbetalning av andra skulder. Som motprestation för den extra risk de ingår kräver de efterställda fordringsägarna naturligtvis en högre ränta än andra fordringsägare.

²³ Detta är den skuld som ligger mellan den prioriterade skulden och det egna kapitalet. Den som investerar i mezzaninlån blir därför inte återbetald förrän alla delar av det prioriterade lånet är avbetalda.

De offentlig-privata partnerskap som grundas på tillgång kan genomföras på två olika sätt:

- (1) Som blandform, där betalningarna för infrastrukturens tillgänglighet endast täcker en del av investeringarna, och resten finansieras på klassiskt vis med stöd under konstruktionsfasen. Denna form är utan vidare förenlig med förordningen för de transeuropeiska näten, eftersom EU-bidraget kan inskränkas till rena direktsubventioner.
- (2) I en form med återbetalning som uteslutande består av regelbundna betalningar till privatinvesteringen under den tidsfrist som fastställts för avbetalning av infrastrukturen.

Många länder²⁴ har uttryckt intresse för denna andra kategori. Men mellan beslutet om samfinansiering (innan arbetena kan inledas) och början på betalningarna för infrastrukturens tillgänglighet (under driftsfasen) ligger då flera år. Dessutom förväntas dessa återbetalningar göras under hela den tidsperiod som överenskommit för finansieringsformen (exempelvis 20 eller 30 år). Kommissionen är återhållsam när det gäller finansieringsbeslut som sträcker sig över många år och har därför hittills varit tvungen att neka stöd till den typen av finansieringsformer.

För att lösa detta problem och samtidigt respektera den allmänna budgetförordningen har förordningen för de transeuropeiska näten ändrats så att EU-stödet kan inriktas på begynnelsefasen för betalningarna för tillgänglighet, så att medlemsstaterna i början använder sig av EU-medlen för att betala för tillgången.

Slutsats:

Det nya garantiinstrumentet skall snart ingå som ett av de nya instrumenten för att främja genomförandet av de transeuropeiska näten.

Offentlig-privata partnerskap grundade på tillgänglighet kommer att utgöra del av de olika stödtyper som är behöriga för gemenskapsbidrag enligt den nya förordningen för de transeuropeiska transport- och energinäten. Kommissionen kommer att följa upp införandet av detta nya instrument för att se om det vid behov kan utvidgas till andra av EU:s finansieringsinstrument som t.ex. sammanhållningspolitiken.

²⁴

Bland annat Storbritannien, Finland, Nederländerna, Ungern, Tjeckien och Frankrike.

4. SLUTSATS

Samarbetet i pilotgruppen var mycket fruktbart och ledde snabbt till konkreta resultat. Bland annat uppstod rättsliga styrmedel, samarbete mellan avdelningarna och öppenhet och insyn i EU:s stödverksamhet.

Diskussionerna i pilotgruppen har möjliggjort bättre samordning av bestämmelserna i de olika rättsakter som håller på att förberedas för den nya budgetperioden 2007-2013, så att det blir möjligt att kombinera olika finansieringsinstrument och utveckla innovativa sådana instrument. Det rättsliga klargörandet att kumulering av medel från olika EU-fonder inte är tillåten leder till större genomsynlighet, i enlighet med vadd som krävts av Revisionsrätten. Pilotgruppen har också blåst nytt liv i det redan existerande samarbetet mellan avdelningarna i syftet att garantera att denna princip efterlevs.

Samordningen behövs också för att införa de nya finansieringsinstrumenten (garantiinstrument och offentlig-privata partnerskap grundade på tillgänglighet).

Pilotgruppen har lagt fram konkreta förslag om hur man kan försona miljöskyddet och utbyggnaden av infrastruktur.

Samtidigt har pilotgruppens arbete lett till att en rad specifika åtgärder har kunnat identifieras. Pilotgruppen rekommenderar

- att man fortsätter att söka synergier mellan de olika transeuropeiska näten och sprider en vägledning om bästa praxis,
- att man utvecklar synergier mellan sammanhållningspolitikens mål och de prioriteringar som fastställts för de transeuropeiska näten,
- att man vid behov undersöker behovet av alternativa lösningar för att täcka betalningar för tillgänglighet över flera budgetperioder och, vid behov, lägger fram ett lämpligt lagstiftningsförslag,
- att man uppmärksamtar följer utvecklingen av offentlig-privata partnerskap och gör allt för att främja dessa finansieringsformer,
- att man genomför de prioriterade projekten för de transeuropeiska näten inom de utsatta tidsfristerna och i överensstämmelse med miljölagstiftningen, med hjälp av de mekanismer som EU:s lagstiftning tillhandahåller; härvid kan den vägledning som finns i bilagan vara till nytta.