



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.12.2013
SWD(2013) 534 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets förordning om inrättande av det gemensamma företaget Shift2Rail

{COM(2013) 922 final}
{SWD(2013) 535 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Problemformulering	3
2.1.	Viktiga utmaningar inom EU:s järnvägssektor	3
2.2.	De största problemen.....	3
2.3.	Orsaker till problemen.....	4
2.3.1.	Fragmenterade FoI-insatser.....	4
2.3.2.	Låg hävstångseffekt för FoU-investeringar i EU:s järnvägar	4
2.3.3.	Begränsat och ej samordnat deltagande av aktörer inom järnvägssektorns värdekedja	4
2.3.4.	Höga kostnader och risker, samt långa ledtider för FoI-investeringar.....	4
2.4.	Mest berörda intressenter och behovsanalys.....	5
2.5.	Subsidiaritetsanalys.....	5
2.5.1.	Rättslig grund.....	5
2.5.2.	Behov av åtgärder och mervärde för EU.....	5
3.	Mål	5
4.	Alternativ.....	6
5.	Konsekvensbedömning	6
5.1.	Allmänt tillvägagångssätt för konsekvensbedömningar	6
5.2.	Sammanfattning av konsekvenserna	6
6.	Jämförelse av alternativen.....	8
6.1.1.	Förvaltningsstruktur	9
6.1.2.	Budget	9
7.	Övervakning och utvärdering.....	9

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets förordning om inrättande av det gemensamma företaget Shift2Rail

1. INLEDNING

I denna sammanfattning redogörs för de viktigaste resultaten och slutsatserna av konsekvensbedömningen som åtföljer kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av det gemensamma företaget Shift2Rail inom ramen för Horisont 2020, för en EU-samordnad strategi för forskning och innovation inom järnvägssektorn till stöd för fullbordandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Förslaget är en uppföljning av vitboken *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*¹, som framhåller behovet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde för att skapa ett mer konkurrenskraftigt och hållbart transportsystem och hantera de stora utmaningar för samhället som har att göra med en stigande trafikefterfrågan, trafikstockningar, energiförsörjning och klimatförändringar. I sitt meddelande *Partnerskap om forskning och innovation* betonar kommissionen dessutom att offentlig-privata partnerskap kan bidra till att hantera dessa utmaningar och stärka Europas konkurrenskraft.

2. PROBLEMFORMULERING

2.1. Viktiga utmaningar inom EU:s järnvägssektor

EU:s ambitiösa mål för klimatförändringar, energianvändning och miljöskydd innebär att järnvägssektorn kommer att behöva tillgodose en större andel av transportefterfrågan under de kommande årtiondena.

Det europeiska järnvägsnätet har dock fortfarande svårt att bryta vägtransportens dominans. Trots stora offentliga bidrag och investeringar i infrastruktur och högteknologiska produkter har godstransportens andel av transportmarknaden faktiskt minskat under det senaste årtiondet, medan persontrafiken på järnväg har legat kvar på samma nivå.

Även om den europeiska järnvägsindustrin fortfarande är världsledande möter den allt större konkurrens från leverantörer i framför allt Asien som gör enorma investeringar i forskning, utveckling och innovation (FoI).

Den europeiska järnvägens långsiktiga konkurrenskraft, både gentemot andra transportsätt och i förhållande till utländska konkurrenter, är följaktligen beroende av en kontinuerlig produkt-, tjänste- och processinnovation, vilket i sin tur kräver storskaliga och samordnade FoI-investeringar.

2.2. De största problemen

Innovation längs järnvägssektorns hela värdekedja är en strategisk grundförutsättning för att fullborda det gemensamma europeiska transportområdet och öka denna sektors

¹ KOM(2011) 144 final.

konkurrenskraft. Tidigare FoI-insatser inom järnvägssektorn på EU-nivå har dock inte varit tillräckligt inriktade på det mer övergripande politiska målet att fullborda det gemensamma europeiska transportområdet och de har haft ett begränsat genomslag på marknaden.

2.3. Orsaker till problemen

Fyra viktiga bidragande orsaker till dessa problem har kartlagts.

2.3.1. Fragmenterade FoI-insatser

Förutom att varje medlemsstat har sin egen FoI-budget försvåras samordningen av FoI-insatserna inom järnvägssektorn även av följande typer av fragmentering:

Fragmentering när det gäller järnvägsekosystemen, dvs. ett lappverk av olika regionala och nationella system, nät och tekniska driftstandarder. Till följd av detta har industrin blivit tvungen att utveckla specialanpassade fordon för att övervinna de unika begränsningarna på relativt små nationella marknader. Denna betydande specialanpassning och avsaknaden av standardisering på EU-nivå utgör inte bara ett hinder för det gemensamma europeiska järnvägsområdet, utan leder också till ökade produktionskostnader och låga driftsmarginaler, vilket i sin tur hindrar större investeringar i spekulativ teknikinriktad forskning och begränsar innovationers genomslag på marknaden.

Fragmentering när det gäller delsystemen inom järnvägssektorn. Det komplicerade samspillet mellan delsystemen (tillverkare av infrastruktur, rullande materiel och signalutrustning, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare) begränsar möjligheterna att förbättra enskilda delar av systemet och hindrar banbrytande lösningar som påverkar hela systemet och kan utnyttjas inom hela det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

Fragmentering inom innovationslivs cyklern. EU:s forskningsinsatser inriktas främst på innovation före det konkurrensutsatta stadiet med en låg teknisk mognadsgrad, vilket innebär att demonstrationsprojekten är få och att en stor del av den kunskap som inhämtas genom europeiska FoI-projekt aldrig kommer ut på marknaden.

2.3.2. Liten hävstångseffekt för FoU-investeringar i EU:s järnvägar

Den nuvarande forsknings- och innovationsstrukturen inom EU:s järnvägar begränsar den direkta hävstångseffekten av EU:s finansiering. Den genomsnittliga andelen privat finansiering i järnvägsprojekt var endast 34 %. Det relativt begränsade deltagandet av privata företag i projekten innebär också att många projekt har förhållandevis låga tekniknivåer, vilket begränsar de indirekta hävstångseffekterna av kompletterande privata investeringar efter projektens slutförande.

2.3.3. Begränsat och ej samordnat deltagande av aktörer inom järnvägssektorns värdekedja

Den nuvarande ”nedifrån och upp”-ansatsen när det gäller FoI-järnvägsprojekt omöjliggör en heltäckande programstrategi och leder till att de enskilda projekten inte nödvändigtvis är anpassade till varandra och till EU:s övergripande politiska mål. Bildandet av tillfälliga konsortier innebär att hela värdekedjan kanske inte är representerad och hindrar ett fortlöpande samarbete mellan partner utöver enskilda projekt, vilket leder till minskat förtroende mellan dem.

2.3.4. Höga kostnader och risker, samt långa ledtider för FoI-investeringar

De risker som alltid finns i innovationsprojekt förstärks inom järnvägssektorn av följande faktorer:

- Det komplexa samspelet mellan olika järnvägssegment och behovet av samordning av innovationer.
- Lång livslängd för produkter, vilket hindrar en snabb utbyggnad av ny järnvägsteknik.
- Den ojämna fördelningen av positiva innovationseffekter mellan intressenterna, vilket minskar incitamenten att investera i ny teknik.
- Brist på synergieffekter med andra industrisektorer, särskilt när det gäller ny teknik.

2.4. Mest berörda intressenter och behovsanalys

Det föreslagna initiativet kommer att påverka alla aktörer inom järnvägssektorn genom ökade konkurrensfördelar och minskade kostnader. Andra industrisektorer, bl.a. underleverantörer och aktörer i branscher som använder de varor och tjänster som tillhandahålls av järnvägssektorn kan också påverkas.

Initiativet kommer att leda till lägre infrastruktur- och driftskostnader och därmed till lägre statliga anslag till denna sektor. Genom att göra det möjligt för EU att behålla sin ledande ställning inom järnvägssektorn kommer det även att skapa nya arbetstillfällen av hög kvalitet i Europa.

Passagerare och användare av godstrafiktjänster kommer att påverkas indirekt genom att tjänsternas tillförlitlighet och kvalitet kommer att förbättras. Förbättrad konkurrenskraft kombinerat med ökad kapacitet kommer att hjälpa järnvägssektorn att tillgodose en större andel av transportefterfrågan och därmed bidra till att minska trafikstockningar och koldioxidutsläpp. Människors hälsa och välbefinnande kommer också att påverkas positivt tack vare minskade bullerföroreningar från järnvägen.

2.5. Subsidiaritetsanalys

2.5.1. Rättslig grund

EU:s rätt att vidta åtgärder på detta område regleras i artikel 187 i EUF-fördraget, enligt vilken unionen kan bilda gemensamma företag eller andra organisationer som krävs för att effektivt genomföra unionens program för forskning, teknisk utveckling och demonstration.

2.5.2. Behov av åtgärder och mervärde för EU

Stödet till forskning och innovation inom järnvägssektorn har historiskt sett varit begränsat och skillnader mellan de nationella programmen har lett till att investeringarna har varit fragmenterade och ineffektiva. Om FoI-insatserna slås ihop och samordnas på EU-nivå ökar chanserna att lyckas, eftersom den infrastruktur och teknik som behöver utvecklas för det gemensamma europeiska järnvägsområdet måste vara gränsöverskridande och eftersom det behövs en kritisk massa av resurser. Åtgärder på EU-nivå kommer att bidra till att rationalisera forskningsprogrammen och garantera driftskompatibilitet mellan de system som utvecklas. Denna standardisering kommer att skapa en större marknad och främja konkurrens.

3. MÅL

Det allmänna målet är att i högre grad utforma EU:s FoI-insatser på järnvägsområdet så att de främjar ett fullbordande av det gemensamma europeiska järnvägsområdet, samt att påskynda innovativa lösningars genomslag på marknaden och därmed stärka EU:s järnvägssektors konkurrenskraft, både gentemot andra transportsätt och i förhållande till utländska konkurrenter.

Mer specifikt har initiativet följande syften:

- Främja fokuserade, samordnade och långsiktiga FoI-investeringar i EU:s järnvägar.
- Öka hävstångseffekten av EU:s finansiering av FoI på järnvägsområdet.
- Etablera långsiktiga nätverk och ett kunskapsutbyte mellan olika intressenter.
- Begränsa riskerna i samband med innovation.
- Förbättra driftsresultaten och kostnadseffektiviteten när det gäller forskning och innovation på järnvägsområdet.

4. ALTERNATIV

Eftersom FoI-verksamhet till stöd för järnvägsindustrin ingår i Horisont 2020 övervägs följande alternativ för genomförandet av FoI-verksamheter inom järnvägssektorn:

- Fortsätta att tillämpa modellen för **gemensamma forskningsprojekt** enligt sjunde ramprogrammet och integrera förbättringarna till följd av Horisont 2020, till exempel förenklade övervakningsmetoder och ökad tonvikt vid demonstration (referensalternativ).
- Inrättande av ett **kontraktsbaserat offentlig-privat partnerskap** med flexibla kontraktsavtal mellan kommissionen och privata partner så att man arbetar enligt ett gemensamt program som grundas på en färdplan som kommissionen utarbetar med hjälp av standardmodellen för gemensamma forsknings- och innovationsprojekt.
- Inrättande av ett **institutionellt offentlig-privat partnerskap** genom att skapa en särskild administrativ struktur för samordning av FoI-projekt på järnvägsområdet i form av ett unionsorgan enligt artikel 187 i EUF-fördraget, och därigenom skapa en ram för offentliga och privata aktörer så att de kan samarbeta och fatta gemensamma beslut.
- FoI-verksamheten ska samordnas av **Europeiska järnvägsbyrån**, vilket förutsätter en ändring av byråns inrättandeförordning så att den kan bedriva FoI-verksamhet vid sidan av sin funktion som tillsynsmyndighet.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Allmänt tillvägagångssätt för konsekvensbedömningar

Analysen omfattar endast konsekvenserna av den typ av struktur som inrättas för att bedriva FoI-verksamhet på järnvägsområdet och inriktas därför främst på följande resultat:

- Inriktning och samordning av forskningsinsatser.
- Hävstångseffekt för EU-finansiering av FoI på järnvägsområdet.
- Brett deltagande av intressenter och långsiktiga nätverk.
- Begränsning av innovationsrisker.
- Driftsresultat och kostnadseffektivitet.

5.2. Sammanfattning av konsekvenserna

De **gemensamma forskningsprojekt** som inrättas genom Horisont 2020 kommer att leda till enklare och mer konsekventa deltaganderegler, vilket i sin tur gör programmen mer tillgängliga och attraktiva, underlättar tillgången till specifik sakkunskap och hjälper

godkända deltagare att komma igång snabbare. Innovation kommer att betonas starkare och verksamheter nära marknaden och övergången till tvååriga arbetsprogram kommer att öka kontinuiteten. De finansierade projektens tekniska mognadsgrad kommer dock sannolikt att vara lägre och samordningen och konsekvensen i projekten kommer att hindras av individuella ansökningsomgångar. Tillfälligt deltagande på projektnivå kommer att begränsa möjligheterna att engagera intressenter längs hela värdekedjan och att bygga upp långsiktiga samarbetsnätverk. Avsaknaden av en tydlig ram för immateriella rättigheter för projekt med olika utformning och ett fast åtagande från industrins sida innebär att EU-finansieringens hävstångseffekt kommer att ligga kvar på ungefär samma nivå som i dag.

Kontraktsbaserade offentlig-privata partnerskap skulle göra det lättare att sätta upp tydliga mål, fokusera på ett begränsat antal forskningssektorer och samordna olika forskargrupper. Arbetsprogrammet skulle anpassas till industrins behov och innehålla detaljerade immaterialrättsliga regler och demonstrationsaktiviteter, vilket skulle främja ett starkt genomslag på marknaden. En ”nedifrån och upp”-ansats och brist på samförvaltningsarrangemang med kommissionen skulle emellertid innebära att FoI-prioriteringarna i mindre grad skulle vara anpassade till EU:s politiska mål. Förhandsåtaganden från industrins sida kan skapa en starkare hävstångseffekt, men detta kan inte garanteras eftersom de rättsliga åtagandena begränsas till enskilda projekt. Systemet med enskilda förslagsomgångar kan utgöra ett hinder för samordningen av projekten och försvåra deltagandet av aktörer längs hela värdekedjan.

I ett **institutionellt offentlig-privat partnerskap** skulle ansvaret för samordning, programplanering och genomförande av FoI-verksamheter på järnvägsområdet ligga på en enda särskild administrativ struktur, vilket skulle garantera ökad kontinuitet och minskad fragmentering av FoI-insatserna. En långsiktig strategi skulle utformas i nära samarbete med alla marknadsaktörer, vilket garanterar att FoI-projekten bidrar till att öka järnvägssektorns konkurrenskraft. Kommissionens ledande roll kommer å sin sida att garantera att FoI-agendan anpassas till målen för det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Institutionella offentlig-privata partnerskap är stabila, och detta kombinerat med en tydlig definition av immaterialrättsliga regler och ett starkt åtagande från EU:s sida kommer att skapa förtroende hos offentliga och privata partner, vilket stimulerar ökade investeringar. Rättsligt bindande åtaganden från industrin att skjuta till medel motsvarande EU:s finansiering kommer att garantera en direkt hävstångseffekt som är minst 30 % högre än andra alternativ. Eftersom villkoren för deltagande skulle kunna styras på ett flexibelt och öppet sätt skulle institutionella offentlig-privata partnerskap kunna säkra ett brett deltagande från intressenternas sida och riktade insatser till förmån för små och medelstora företag.

Genom att ge **Europeiska järnvägsbyrån** ansvaret för samordningen av FoI-insatserna kan det säkerställas att den långsiktiga strategin följer EU:s politiska mål. Det finns dock en risk för att samordningen i alltför stor utsträckning skulle begränsas till standardiserings- och driftskompatibilitetsfrågor med tanke på byråns huvudsakliga uppdrag och brist på kommersiell sakkunskap. En särskild struktur med stark teknisk expertis och etablerade nätverk skulle garantera en stark ledning och samordning. Med tanke på att det saknas formella åtaganden från industrins sida skulle den direkta hävstångseffekten dock antagligen bli relativt låg. Ännu viktigare är att Europeiska järnvägsbyråns roll som tillsynsmyndighet kombinerat med ansvaret för samordning och förvaltning skulle kunna utgöra en allvarlig intressekonflikt. Det är inte heller säkert att byrån skulle ha tillräckliga resurser för att förvalta den stora budgeten för FoI-verksamheter på järnvägsområdet.

När det gäller kostnadseffektivitet skulle ett institutionellt offentlig-privat partnerskap visserligen marginellt kosta mer än de andra alternativen totalt, men med tanke på att

industrin åtar sig att täcka hälften av de administrativa kostnaderna skulle driften av partnerskapet i själva verket bli 17–35 % billigare för kommissionen jämfört med andra alternativ.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

I tabellen nedan sammanfattas bedömningen av de olika politiska alternativen

Parametrar		Referensalternativ	Kontraktsbaserat offentlig-privat partnerskap	Institutionellt offentlig-privat partnerskap	Europeiska järnvägsbyrån
Fokus och samordning	Långsiktig strategi	=	+	+	+
	Relevans för EU	=	=	+	=
	Samordning	=	+	++	++
Hävstångseffekt för EU-finansiering av FoI på järnvägsområdet	Direkt hävstångseffekt (privat samfinansiering)	1,5	=/+ 1,5–2	++ minst 2	1,5
	Bindande åtagande	=	+	++	=
Brett deltagande av aktörer och stabila nätverk	Hela värdekedjan skulle vara representerad	=	=	+	=
	Kontinuerliga partnerskap	=	+	++	=
Begränsning av innovationsrisker	Relevans för industrin och tekniska mognadsgrader	=	++	+	-
	Immaterialrättsligt skydd	=	+	++	-
Driftsresultat	Tid för inrättande	Inga förseningar vid start	- 9–12 månader	-- 2 år, inkl. rättsligt förfarande	-- 3 år, inkl. rättsligt förfarande
	Lyckade resultat	20 %	+ 20–30%	++ 30–40%	= 20 %
	Genomsnittlig tid till projektantagande	250	+ 210	+ 160-240	= 250
Kostnadseffektivitet	Årlig motsvarande kostnad för kommissionen	4,7 miljoner euro	+ 4,9 miljoner euro	++ 3,2 miljoner euro	++/-- 3,8 miljoner euro
Ekonomiska, sociala och miljömässiga resultat		=	+	++	=

Förklaring: = : referensalternativ eller motsvarande referensalternativet

+ till ++ : liten till stor förbättring jämfört med referensalternativet

- till -- : liten till stor försämring jämfört med referensalternativet

Baserat på denna bedömning och resultaten av det offentliga samrådet framstår ett institutionellt offentlig-privat partnerskap som det lämpligaste alternativet för att nå de uppsatta målen, trots att det tar längre tid att inrätta en struktur för detta partnerskap.

6.1.1. Förvaltningsstruktur

Följande principer kommer att beaktas vid utformningen av förvaltningsstrukturen för det framtida institutionella offentlig-privata partnerskapet:

- **Stark koppling till EU:s politik:** EU bör ha en viktig roll i det institutionella offentlig-privata partnerskapet för att se till att FoI-verksamheten anpassas till EU:s politiska mål.
- **Brett deltagande av intressenter:** Medlemskapet bör vara öppet för alla aktörer inom järnvägssektorn för att se till att innovationerna är systemomfattande och integrerar alla komponenter i järnvägssektorns värdekedja.
- **Sakkunskap:** Vetenskapliga och rådgivande organ bör inrättas för att förse det institutionella offentlig-privata partnerskapet med relevant teknisk sakkunskap. Med tanke på Europeiska järnvägsbyråns omfattande kunskap om driftskompatibilitetsfrågor och integration av järnvägssystemet måste den vara delaktig i det institutionella offentlig-privata partnerskapets arbete.

6.1.2. Budget

Industrins befintliga uppskattningar av behovet av forskning och innovation på järnvägsområdet sträcker sig från 800 miljoner euro till 1 miljard euro. EU skulle täcka 50 % av denna kostnad med ett bidrag på omkring 450 miljoner euro, som skulle tas från budgeten för Horisont 2020.

Industripartner kommer att bidra med resterande 50 % (i kontanter och in natura). De kommer också att stå för hälften av alla administrativa kostnader.

Den framtida strukturen beräknas behöva omkring 20 heltidsanställda och de administrativa kostnaderna bör utgöra ungefär 3 % av driftskostnaderna.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Det framtida övervaknings- och utvärderingssystemet ska se till att den nya strukturens transaktioner är lagliga och korrekta, samt att resultaten av FoI-verksamheten bidrar till det strategiska arbetsprogrammet. Detta omfattar följande:

- Kvartalsvis övervakning och rapportering på projektnivå och av arbetspaketen, grundat på en konkret uppsättning av tillförlitliga nyckeltal som fastställs av den verkställande direktören och godkänns av styrelsen.
- Rapportering och övervakning på programnivå, grundat på projekt- och arbetspaketdata, inklusive övervakning av resultatens kvalitet mot en uppsättning resultatkriterier, övervakning av projektledningen för att kontrollera dess övergripande kvalitet och huruvida det strategiska arbetsprogrammet efterlevs.

Utvärderingar av förordningens genomförande, som ska utföras av kommissionen vart tredje år från inledandet av det institutionella offentlig-privata partnerskapets verksamhet och minst ett år före det att partnerskapet upphör, i syfte att utvärdera om partnerskapets befintliga utformning har varit effektiv och ändamålsenlig.