

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 7221 8800
Fax 7262 6790
info@trafikstyrelsen.dk
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Sagsnr. TS5000100-00003
Dato 4. februar 2014

Grund og nærhedsnotat om forslag til Rådets forordning om etablering af fællesforetagendet Shift2Rail

KOM(2013)922 endelig

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 16. december 2013 forslag om oprettelse af Shift2Rail, der skal være et offentlig-privat forskningspartnerskab, et såkaldt JTI (Joint Technology Initiative) mellem Kommissionen og jernbanesektoren. Kommissionen har i tilknytning til Horizon 2020 fremsat forslag til i alt 11 offentlig-private partnerskaber, hvoraf Shift2Rail er et af dem. Et af de andre 12 forslag vedrører luftfartssektoren.

Formålet med Shift2Rail-forslaget er overordnet, via en øremærket forskningsindsats, at styrke jernbanesektorens effektivitet. En effektiv europæisk jernbane er et centralt element i Kommissionens transportpolitik. Det fremhæves bl.a. i Kommissionens Hvidbog for transport fra 2011¹, at de europæiske jernbaners markedsandele skal forøges markant frem mod 2050.

Shift2rail skal ifølge Kommissionen bidrage til at reducere de samlede omkostninger i jernbanesektoren, skabe forøget kapacitet for tog, metroer og sporvogne samt bidrage til at forbedre rettidigheden i jernbanesektoren. Endvidere skal Shift2rail bidrage til at fjerne tekniske barrierer, der i dag udgør begrænsninger for jernbanen som f.eks. begrænset interoperabilitet.

Fællesforetagendet Shift2Rail skal foruden at bidrage til at realisere Kommissionens målsætning for fremtidens jernbane endvidere bidrage til at fremtidssikre den europæiske jernbaneindustri internationale konkurrenceevne.

¹ En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem” KOM(2011)144

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 16. december 2013 forslag til Rådets forordning om etablering af fællesforetagendet Shift2Rail, KOM (2013)922. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 187 i Traktaten om den Europæiske Funktionsmåde (TEUF). Forslaget skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Jernbanesektoren spiller en helt central rolle i Kommissionens Hvidbog fra 2011 "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem". I Hvidbogen lægges der op til, at jernbanesektoren skal vinde markedsandele fra de andre transportformer, hvorved en stor del af den forventede vækst i person- og godstransporten skal ske med jernbane. Blandt de centrale målsætninger i Hvidbogen nævnes bl.a., at der i forhold til transport over mellemlange distancer (300 km og derover), skal 50 pct. af al passagerbefordring og godstransport ske med jernbane og ad indre vandveje.

Kommissionen har i forlængelse heraf den 30. januar 2013 fremsat forslag om en 4. jernbanepakke.

Herudover er der, ifølge Kommissionen, for at nå denne målsætning, yderligere behov for en styrket forskningsindsats, der kan skabe grundlag for en mere effektiv jernbane i Europa. Hidtil har den europæiske jernbaneforskning været begrænset og ukoordineret. Det har betydet svag innovation og tab af konkurrenceevne for den europæiske jernbaneindustri.

Det er vurderingen, at et enkelt land eller en enkelt virksomhed med al sandsynlighed ikke vil kunne opnå de ønskede forskningsresultater alene. Det er i forlængelse heraf vurderingen, at der er behov for en bred europæisk satsning i et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder.

Forslaget om etablering af Shift2Rail bygger på fællesforetagendet (JTI), som blev oprettet under det syvende rammeprogram, der skal strukturere EU's forskningsindsats for perioden 2007-2013. Fællesforetagendet for Shift2Rail skal være et offentlig-privat partnerskab mellem Kommissionen og sektoren for jernbane. Målsætningen er at effektivisere den europæiske jernbane og sikre den europæiske jernbaneindustri internationale konkurrenceevne i fremtiden.

3. Formål og indhold

Kommissionens formål med etableringen af Shift2Rail er at skabe grundlag for en mere effektiv jernbane, hvor der opsættes følgende konkrete mål:

- a) 50 pct. fald i de langsigtede omkostninger i jernbanesektoren. Heraf reduktion i omkostninger til udvikling, vedligehold, drift, rullende materiel og energiomkostninger.
- b) 100 pct. forøgelse af kapaciteten i den europæiske jernbanesektor for at imødekommende stigende efterspørgsel efter passager- og godstransport.
- c) 50 pct. forbedring i rettidigheden for gods- og passagertransport.
- d) Fjernelse af tekniske barrierer – inkl. barrierer vedr. interoperabilitet.
- e) Reduktion af støj, emissioner og andre negative eksternaliteter for jernbanetransporter.

Formålet er med andre ord at igangsætte forskning og innovationsprojekter under Shift2Rail, der skal bidrage til at styrke effektiviteten i den europæiske jernbanesektor. På denne måde skal den europæiske jernbanesektor rustes bedst mulig til at imødekomme Kommissionens målsætninger i Hvidbogen fra 2011. I Hvidbogen forudsættes det, at jernbanen øger sine markedsandele betydeligt frem mod 2050, og dermed får en væsentlig større rolle i det samlede europæiske transportsystem, end det er tilfældet i dag. Et andet formål med Shift2Rail er at fremtidssikre den europæiske jernbaneindustri, der i stigende grad udsættes for konkurrence fra bl.a. asiatiske lande.

Kommissionen foreslår, at der oprettes en bestyrelse for Shift2Rail, der udpeges af Kommissionen og parter fra den europæiske jernbaneindustri. I bestyrelsen bestemmes indholdet i de konkrete forsknings- og innovationsprojekter. Det forudsættes, at jernbaneindustrien bidrager med mindst 450 mio. euro, hvilket svarer til medlemslandenes bidrag. Dermed bliver det samlede budget på mindst 900 mio. euro.

Tilskud til forsknings- og innovationsprojekter fra Shift2rail vil i stor udstrækning følge reglerne for deltagelse, der er gældende for Horizon 2020-projekter. Der forventes dog enkelte undtagelser fra disse regler. Undtagelserne er ikke endeligt bestemt, men skal vedtages i en delegeret retsakt og forventes at omhandle minimumsantallet af deltagere i forsknings- og innovationsprojekter.

I forslaget har initiativet en bestyrelse som sit styrende organ, og Kommissionen og de industrielle partnere sidder i denne bestyrelse. Medlemslandene er repræsenteret i en medlemsstatsgruppe, der har en rådgivende funktion. Kommissionen lægger i forslaget op til, at medlemsstaterne vil få større indflydelse på Shift2Rail end på de hid-

tidige fællesforetagender under syvende rammeprogram. Det skyldes den politiske betydning, som Shift2Rail forventes at ville få.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlaments holdning foreligger ikke endnu.

5. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at et enkelt land eller en enkelt virksomhed med al sandsynlighed ikke vil kunne opnå de ønskede forskningsresultater alene. Kommissionen vurderer, at der er behov for en bred europæisk satsning i et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder.

Regeringen vurderer overordnet, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Kommissionens forslag til Rådets forordning vurderes ikke at have konsekvenser for dansk ret.

7. Konsekvenser

Kommissionen har foreslået at afsætte 450 mio. euro på EU's budget til forslaget i perioden 2014-2020. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's budget svarende til ca. 67 mio. kr. over den syvårige periode.

8. Høring

Forslaget er blevet sendt i skriftlig høring i EU-specialudvalget for transport og EU-specialudvalget for forskning med frist den 22. januar 2014, hvilket gav anledning til følgende høringssvar.

Kulturministeriet

Kulturministeriet ikke bemærkninger til den fremsendte høring.

Syddansk Universitet

Universitetet har ingen bemærkninger til forslaget.

Forbrugerrådet

Forbrugerrådet Tænk har af ressourcemæssige årsager ikke mulighed for at forholde os til forslaget til Shift2Rail Joint Undertaking. Forbrugerrådet Tænk kan således ikke tages til indtægt for at støtte forslaget eller for at gøre det modsatte.

Dansk Industri (DI)

DI Transport takker for det fremsendte materiale vedrørende EU-Kommissionens forslag til etablering af et offentlig-privat partnerskab for forsknings- og udviklingsindsats på jernbaneområdet, det såkaldte Shift2Rail Joint Undertaking (S2R JU).

Forslaget er målrettet mod at intensivere forsknings- og udviklingsindsatsen på jernbaneområdet med henblik på at opnå 50 % reduktion i lifecycle costs, 100 % forøgelse af kapaciteten i transportsystemet, 50 % forøgelse af regularitet og punktlighed, eliminering af tilbageværende barrierer for etablering af fuld interoperabilitet og effektivitet og reduktioner i jernbanens eksterne påvirkninger. Løsninger på disse målsætninger skal i kraft af initiativet være tilvejebragt ved udgangen af 2024. EU skal finansiere med 450 mio. Euro og øvrige parter med 470 mio. Euro.

DI Transport støtter ovennævnte målsætninger og er som udgangspunkt positive til etableringen af S2R JU, men har dog enkelte kommentarer til det konkrete initiativ, jf. nedenfor.

For det første er det vigtigt, at fællesskabets bidrag til partnerskabet ikke fragår andre infrastrukturprojekter. Initiativet må hvile i sig selv, og gennemføres under den forudsætning, at den private side leverer sin andel af finansieringen.

For det andet er det vigtigt, at der fra medlemslandene konstant holdes et kritisk øje på, at opfyldelse af målsætningerne er fokus i hele projektforsløbet. Det er en afgørende forudsætning for, at den økonomiske ramme og tidsplan holdes. I den forbindelse er det vitalt at de evalueringer, der fremgår af forslaget artikel 11, fastholdes og eventuelt udbygges.

For det tredje finder vi det vigtigt, at der i selve forordningen specificeres krav om åbenhed og offentlig indsigt i projekters fremdrift og resultater, idet der er tale om anvendelse af fællesskabsmidler.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv er enig i, at EU definerer et klart problem i den både mangelfulde og mangelfuldt koordinerede forsknings- og innovationsindsats på baneområdet i EU. Dansk Erhverv støtter på den baggrund tiltag, der giver godsbanen en større plads på den europæiske transportscene bliver endnu bedre indarbejdet i transportkæden via en koordineret indsats på området.

I forhold til transportpolitikken i EU er vi generelt positive over for tiltag, der søger at styrke en transport-gren eller som fremmer samarbejdet mellem transportgrenene. Dansk Erhverv er derimod skeptisk, når man søger at fremme et aspekt af transportkæden på bekostning af andre led. Det er uhensigtsmæssigt og det ser heldigvis ud til at EU har undgået denne faldgrube i dette tilfælde. Vi støtter at udgangspunktet i flere af de foreslåede modeller er OPP således at EU og de private virksomheder i fællesskab søger at løfte opgaven men må minde om, at EU-styrede forskningsprojekter erfaringsmæssigt meget let drukner i bureaukrati, hvor en stor del af midlerne går til at rapportere tilbage om, hvad pengene er gået til. Det skal undgås, hvis

dette skal have en chance. Samtidig giver det også anledning til eftertanke at EU selv beregner en succesrate på mellem 20 og 40 pct.

Dansk Erhverv ser derfor frem til en mere konkret udformning og praktisk implementering af dette forslag.

Danske Handicaporganisationer (DH)

Danske Handicaporganisationer (DH) bemærker, at der mangler standarder for både infrastruktur og services i forhold til de forskellige nationale jernbanesystemer i EU. Derfor mener vi, at det skal prioriteres at fremme europæiske standarder for begge områder. Desuden er det vigtigt at involvere interessenterne i arbejdet. Mennesker med handicap skal inddrages i alle forsknings- og udviklingsprojekter. Dette er den eneste måde, hvorved man kan sikre, at tilgængelighed for personer med handicap bliver en del af projekterne, og at det endelige resultat vil kunne benyttes af personer med handicap.

Det er vigtigt at sikre, at innovation i de forskellige dele af hele den europæiske jernbanes værdikæde bliver koordineret, og at de forskellige innovationsnetværk samarbejder. Vi er klar over, at jernbanens materiel har en lang levetid, men det skal ikke hindre, at man tænker tilgængelighed ind i nye projekter for at sikre, at disse vil kunne bruges af passagerer med handicap. Udviklingsprojekter omhandler ikke kun det rullende materiel og infrastruktur, men kan også være i forbindelse med at forbedre information og kommunikation på jernbanerejserne, hvilket ikke er direkte påvirket af den lange levetid nævnt ovenfor.

Tilgængelighed skal indgå i alle forsknings- og udviklingsprojekter, heriblandt også projekter vedr. informations- og kommunikationsteknologier. Mennesker med handicap skal inddrages fra hvert projekts begyndelse for at sikre, at de behov, personer med handicap har, bliver taget i betragtning. Et af forsknings- og udviklingsprojekternes formål skal være at promovere "Universelt design" og tilgængelighedsstandarder i den europæiske jernbanesektor for at forbedre interoperabilitet og tilgængelighed for mennesker med handicap.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES)

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) takker for muligheden for at deltage i emne høring.

ES er principielt imod favorisering af én transportform frem for en anden. Dette høringsforslag ses at gøre dette.

Det noteres således, at der i forslaget bl.a. står: "Det er et centralt mål for EU's transportpolitik at puste nyt liv i EU's jernbaner for at sætte jernbanerne i stand til at vinde konkurrencen med andre transportformer.", "for at tilskynde til trafikoverflytning fra vej- og luft-

transport." og "til et modalt skift fra vej- og lufttransport til jernbane-transport gennem en omfattende og koordineret indsats."

I Redegørelsen fra Udvalget om Dansk Luftfart, marts 2012 anbefales bl.a. i strategisk anbefaling nr. 3: "3. En effektiv indenrigsluftfart: Der skal skabes gode betingelser for en effektiv og markedsorienteret dansk indenrigsluftfart, fordi indenrigsluftfarten er en væsentlig del af det kollektive trafiksystem i Danmark. Lufthavne som Aalborg, Aarhus, Sønderborg, Rønne og Karup er afgørende for det lokale erhvervslivs tilgængelighed. Dansk indenrigsluftfart er samtidig afgørende for at binde landet og hele Rigsfællesskabet tættere sammen og udgør i dag nogle af landets vigtigste transportkorridorer for persontrafik."

Der ses ikke at være overensstemmelse med rapportens anbefaling om, at der skal skabes gode betingelser for indenrigsluftfarten, og med høringsforslagets favorisering af jernbanen. Der er endvidere offentlig støtte til kollektiv trafik, undtagen til luftfarten, hvilket forstærker de ulige konkurrencevilkår. Dette høringsforslag løfter situationen op på EU niveau for så vidt angår tilskyndelse til at anvende jernbane frem for bl.a. luftfart, som er hårdt nok ramt af skatter og afgifter, der pålægges af EU.

Derfor anbefaler ES, at Danmark ikke accepterer, at jernbane favoriseres på bekostning af luftfart.

ES har som sådan ingen indvendinger mod etablering af et Fællesforetagende.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget blev præsenteret i Ministerrådets landtransportarbejdsgruppe (bane) den 22. januar 2014. Generelt fik initiativet en varm velkomst fra medlemslandene. Flere lande tilkendegav dog, at man ønskede tydeligere bestemmelser om forvaltning af partnerskabet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt forslaget. Regeringen er fortalende for en mere effektiv jernbanesektor i Europa, der bl.a. kan bidrage til at afhjælpe de klima- og miljømæssige udfordringer, som den europæiske transportsektor står overfor frem mod 2050.

Hvad angår de fem konkrete målsætninger for samarbejdet, støtter regeringen op om disse. Der bliver i disse år investeret betragteligt i den danske jernbanesektor. Investeringerne omfatter anlæg af nye jernbanestrækninger og opgradering af eksisterende banestrækning, nye signalsystemer og elektrificering. Formålet er at tiltrække mange nye passagerer til jernbanen. Det vil være med til at sikre, at den kol-

lektive trafik samlet set kan bære hovedparten af trafikvæksten i fremtiden i Danmark.

Det kan blive af stor vigtighed for udmøntningen af de besluttede projekter, at der gennemføres forskning og udvikling på fælleseuropæisk plan, som kan komme jernbanesektoren til gavn.

En øget satsning på jernbaneforskning i EU vil endvidere kunne skabe grundlag for en generel styrkelse af den forskningsbaserede undervisning og uddannelse af medarbejdere inden for jernbanesektoren.

Spørgsmålet om, hvordan der sikres tilstrækkelig uddannet arbejdskraft i den danske jernbanesektor er en aktuell udfordring, der skal analyseres som led i den politiske aftale om Togfonden DK.

I forhold til de konkrete forskningsområder gælder, at særligt de projekter der vedrørende udviklingen af ERTMS-standarder og tekniske specifikationer (TSI'er) med henblik på fremme af interoperabilitet, vil have dansk interesse.

I lyset af regeringens målsætning om at øge transportarbejdet på jernbanen vil det desuden være gavnligt at forske i optimeringen af kapacitet på jernbanen dels indenfor eksisterende infrastrukturrammer, dels ved udvidelser gennem nyanlæg og nye signalsystemer.

I lyset af områdets betydning for jernbanesektorens udvikling er det regeringens holdning, at det er vigtigt at sikre fremdrift i initiativet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.