



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.12.2013 г.
SWD(2013) 534 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие
Shift2Rail**

{COM(2013) 922 final}

{SWD(2013) 535 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Определяне на проблема	3
2.1.	Ключови предизвикателства пред железопътния сектор на ЕС.....	3
2.2.	Основни проблеми за разрешаване	4
2.3.	Причини за проблема.....	4
2.3.1.	Разпокъсаност на усилията за развитие на научните изследвания и иновациите	4
2.3.2.	Слаб стимулиращ ефект на европейските инвестиции за НИИ в железопътния сектор	4
2.3.3.	Ограничено и некоординирано участие на заинтересованите страни в рамките на веригата на стойността в железопътния сектор	5
2.3.4.	Високи разходи, рискове и срокове, свързани с инвестициите в НИИ	5
2.4.	Най-силно засегнати заинтересовани страни и оценка на потребностите	5
2.5.	Субсидиарност.....	6
2.5.1.	Правно основание	6
2.5.2.	Необходимост и добавена стойност за ЕС	6
3.	Цели.....	6
4.	Варианти на политиката	6
5.	Оценка на въздействието.....	7
5.1.	Общ подход към оценката на въздействието	7
5.2.	Обобщение на въздействието	7
6.	Сравнение на вариантите	9
6.1.1.	Структура на управление	10
6.1.2.	Бюджет	10
7.	Наблюдение и оценка	10

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящата обобщена оценка се съдържат основните констатации и заключения от доклада за оценка на въздействието, придружаващ предложението на Комисията за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail в рамките на „Хоризонт 2020“, с което се цели прилагането на координиран подход на ЕС към научните изследвания и иновациите в железопътния сектор с оглед изграждането на единно европейско железопътно пространство (ЕЕЖП).

Предложението бе предшествано от бяла книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство“¹, в която се подчертава необходимостта от създаване на ЕЕЖП, за да се изгради по-конкурентна европейска транспортна система с ефективно използване на ресурсите и за да се преодолеят основните обществени предизвикателства, причинени от нарастващите потребности от транспорт, задръстванията, енергийните доставки и изменението на климата. В съобщението на Комисията, озаглавено „Партньорство в областта на научните изследвания и иновациите“, бе поставен допълнителен акцент върху възможността публично-частните партньорства (ПЧП) да помогнат за отстраняването на тези предизвикателства и за укрепването на конкурентоспособността на Европа.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Ключови предизвикателства пред железопътния сектор на ЕС

Амбициозните цели, които ЕС си е поставил в областта на изменението на климата, използването на енергията и опазването на околната среда, изискват увеличаване на дела на предоставяните от железопътния сектор транспортни услуги през следващите десетилетия.

Европейската железопътна мрежа обаче все още не се ползва с широката популярност на автомобилния транспорт. Въпреки значителните публични субсидии и инвестициите в инфраструктура и високотехнологични продукти отрасловият дял на железопътните товарни превози е регистрирал спад през последното десетилетие, докато делът на железопътния пътнически транспорт се е запазил на постоянно равнище.

Наред с това, макар европейският отрасъл за железопътно оборудване да запазва водещите си позиции в световен мащаб, той среща все по-големи предизвикателства от страна на международни доставчици — най-вече от Азия — които инвестират значителни средства в научни изследвания и иновации (НИИ).

¹ COM(2011) 144 окончателен.

Поради това дългосрочната конкурентоспособност на европейския железопътен сектор по отношение както на другите видове транспорт, така и на чуждестранните конкуренти, зависи от непрекъснатите иновации на продуктите, услугите и процесите, за които съответно са необходими мащабни и координирани инвестиции за НИИ.

2.2. Основни проблеми за разрешаване

Иновациите в цялата верига на стойността в железопътния сектор са стратегически фактор за завършване на ЕЕЖП и засилване на конкурентоспособността на сектора. При все това досегашните усилия за развитие на НИИ в железопътния сектор на европейско равнище не са били адекватно насочени към по-широката политическа цел за завършване на ЕЕЖП, а пазарното внедряване и въздействието на проектите за НИИ в железопътния сектор в ЕС е било ограничено.

2.3. Причини за проблема

Установени са четири основни фактора, които обуславят посочените проблеми.

2.3.1. Разпокъсаност на усилията за развитие на научните изследвания и иновациите

Освен поради обстоятелството, че инвестициите за НИИ са разпокъсани, тъй като се осъществяват от бюджетите на отделните държави членки, координацията на усилията, свързани с НИИ в железопътния сектор, е ограничена поради следните причини:

Разпокъсаност между железопътните екосистеми — налице са различни регионални и национални системи, мрежи и техническите стандарти на работа. Поради това се е наложило отрасълът да разработи превозни средства, отговарящи на специфичните ограничения на относително малките национални пазари. Необходимостта от съществено приспособяване на продуктите и липсата на европейска стандартизация не само представляват пречка пред ЕЕЖП, но също така водят до увеличени производствени разходи и ниски оперативни маржове, които възпрепятстват значителните инвестиции в спекулативни научни изследвания, насочени към технологиите, и ограничават пазарното внедряване на иновациите.

Разпокъсаност между подсистемите на железопътния сектор. Сложните взаимодействия между подсистемите (инфраструктура, производители на подвижен състав и сигнално оборудване, железопътни предприятия и оператори на инфраструктура) ограничават потенциала за подобряване на определена част от системата или за предлагане на новаторски решения, които оказват въздействие върху цялата система и могат да се използват навсякъде в ЕЕЖП.

Разпокъсаност на жизнения цикъл на иновациите. Тъй като европейските усилия в областта на научните изследвания са съсредоточени най-вече върху предконкурентните иновации при ниски нива на технологична готовност, изпълняваните широкомащабни демонстрационни проекти са с ограничен брой, а значителна част от знанията, натрупани в рамките на европейските проекти за НИИ, така и не стигат до пазара.

2.3.2. Слаб стимулиращ ефект на европейските инвестиции за НИИ в железопътния сектор

Настоящата организация на НИИ в железопътния сектор в ЕС ограничава стимулиращия ефект на предоставеното от Съюза финансиране. Средният дял на частните инвестиции в железопътни проекти бе едва 34 %. Относително ниското участие на частни дружества в проектите също така означава, че много от проектите са насочени към сравнително ниски технологични равнища — това води до ограничаване

на косвения стимулиращ ефект, свързан с допълнителните частни инвестиции, след приключването на проектите.

2.3.3. Ограничено и некоординирано участие на заинтересованите страни в рамките на веригата на стойността в железопътния сектор

Настоящият подход „отдолу нагоре“ към НИИ в железопътния сектор не позволява прилагането на цялостен програмен подход и означава, че индивидуалните проекти невинаги са съгласувани помежду си или с общите цели на политиката на ЕС. Учредяването на *ad hoc* консорциуми не означава непременно, че е представена цялата верига на стойността, и възпрепятства рутинното сътрудничество с партньори извън отделните проекти, което води до намалено доверие между участниците.

2.3.4. Високи разходи, рискове и срокове, свързани с инвестициите в НИИ

В контекста на железопътния сектор стандартните рискове, свързани с иновациите, добиват допълнителна тежест поради следните фактори:

- наличие на сложни взаимодействия между различните железопътни участъци и необходимостта от синхрон между иновациите;
- дълъг жизнен цикъл на продукта, който пречи на бързото внедряване на нови железопътни технологии;
- неравномерно разпределяне на ползите от иновациите между заинтересованите страни, което намалява стимулите за инвестиране в нови технологии;
- липса на взаимодействие с други промишлени отрасли, особено в областта на нововъзникващите технологии.

2.4. Най-силно засегнати заинтересовани страни и оценка на потребностите

Предложената инициатива ще окаже въздействие върху всички заинтересовани страни от железопътния сектор и ще подпомогне повишаването на тяхната конкурентоспособност и намаляването на разходите. Възможно е тя да засегне и други промишлени отрасли, в това число диференцираните доставчици и участниците в икономически подотрасли, които използват предоставяните от железопътния сектор стоки и услуги.

Като подпомага намаляването на инфраструктурните и оперативните разходи, инициативата ще допринесе за ограничаване на субсидиите, изплащани от националните правителства. Тя ще подпомогне запазването на лидерските позиции на Европа в железопътния сектор, което ще благоприятства създаването на нови и висококачествени работни места в ЕС.

Наред с това инициативата ще окаже непряко въздействие върху пътниците и ползвателите на товарни услуги, като повиши надеждността и качеството на услугите. Благодарение на подобрената си конкурентоспособност и на увеличения капацитет секторът ще е в състояние да посрещне по-голям дял от търсенето на транспортни услуги, с което ще спомогне за намаляване на задръстванията и на емисиите на CO₂. Положително въздействие ще бъде оказано и върху здравето и благосъстоянието на гражданите, тъй като ще намалее шумовото замърсяване, причинено от железопътния транспорт.

2.5. Субсидиарност

2.5.1. Правно основание

Правото на ЕС да предприема действия в тази област е предвидено в член 187 от Договора за функционирането на ЕС, в който се разрешава създаването на смесени предприятия или всякакви други структури, необходими за ефективното осъществяване на научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните програми на Съюза.

2.5.2. Необходимост и добавена стойност за ЕС

Нивата на финансиране на научните изследвания и иновациите в железопътния сектор са традиционно ниски, а инвестициите са разпокъсани и неефективни поради различията между националните програми. Обединяването и координирането на равнището на ЕС на свързаните с НИИ усилия повишава изгледите за успех предвид наднационалния характер на инфраструктурата и технологиите, които следва да се разработят в подкрепа на ЕЕЖП, както и поради необходимостта да се постигне критична маса от ресурси. Предприемането на действия на равнището на ЕС ще помогне за рационализирането на изследователските програми и ще гарантира оперативната съвместимост на разработваните системи. Тази стандартизация ще разшири пазара и ще стимулира конкуренцията.

3. Цели

Общата цел е да се постигне по-добра съгласуваност на усилията, свързани с НИИ в железопътния сектор в ЕС, за да се подкрепи завършването на ЕЕЖП, като същевременно се ускори пазарното внедряване на новаторски решения — по този начин ще се повиши конкурентоспособността на европейския железопътен сектор по отношение на другите видове транспорт и чуждестранните конкуренти.

Конкретните цели на инициативата са следните:

- да се насърчат целенасочените, координираните и дългосрочните инвестиции в НИИ в железопътния сектор в ЕС;
- да се повиши стимулиращият ефект на европейските инвестиции в НИИ в железопътния сектор;
- да се създадат постоянни мрежи и да се извършва обмен на знания между различните заинтересовани страни;
- да се ограничат рисковете, свързани с иновациите;
- да се увеличи оперативната ефективност и рентабилност на НИИ в областта на железопътния сектор.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Тъй като научноизследователските и иновационните дейности в подкрепа на железопътния сектор са предвидени в рамките на „Хоризонт 2020“, разглежданите варианти за изпълнението на тези дейности включват:

- продължаване на модела на **съвместна научноизследователска дейност (СНД)**, приложим съгласно Седмата рамкова програма, като се интегрират подобренията по

„Хоризонт 2020“ — например опростени условия за наблюдение и по-силен акцент върху демонстрациите (базов вариант);

- учредяване на **договорни ПЧП (ДПЧП)**, за което е необходимо гъвкаво договорно споразумение между Комисията и частните партньори за прилагане на обща програма, основаваща се на изготвената от Комисията пътна карта, като се използват стандартни проекти за съвместна научноизследователска дейност и иновации;
- учредяване на **институционални публично-частни партньорства (ИПЧП)**, за което е необходимо създаването на специална административна структура за координиране на НИИ в железопътния сектор — тя следва да е под формата на орган на Съюза по силата на член 187 от ДФЕС, с което ще се осигури рамка за съвместна дейност и съвместно вземане на решения за заинтересованите страни от публичния и частния сектор;
- координиране на научноизследователските и иновационните дейности от страна на **Европейската железопътна агенция (ЕЖА)** — с оглед на това е необходимо изменение на Регламента за създаване на ЕЖА, така че тя да е в състояние да предприема такива дейности наред с ролята си на регулаторен орган.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Общ подход към оценката на въздействието

Анализът обхваща единствено въздействието на структурата, създадена за прилагане на НИИ в железопътния сектор, поради което се вземат под внимание най-вече следните фактори:

- задълбочаване и съгласуване на научноизследователските усилия;
- постигане на стимулиращ ефект на европейското финансиране за НИИ в железопътния сектор;
- широко участие на заинтересованите страни и постоянни мрежи;
- ограничаване на рисковете, свързани с иновациите;
- оперативна ефективност и рентабилност.

5.2. Обобщение на въздействието

Промените в рамките на „Хоризонт 2020“ при варианта за **СНД** ще доведат до по-прости и по-последователни правила за участие, повишаване на достъпността и привлекателността на програмите, улесняване на достъпа до експертни познания и възможност за по-бързо намиране на работа за успешните кандидати. Ще се обърне по-сериозно внимание на иновациите и близките до пазара дейности, като приемствеността ще бъде стимулирана чрез преминаване към шестмесечни работни програми. Има вероятност обаче финансираните проекти да останат на по-ниски равнища на технологична готовност и тяхната съгласуваност да бъде възпрепятствана от индивидуални покани за представяне на предложения. *Ad hoc* участието на проектно равнище ще ограничи възможността за включване на заинтересовани страни от цялата верига на стойността и за постигане на трайни мрежи за сътрудничество. Поради липсата на ясна уредба на правата върху интелектуалната собственост за множество проекти и на твърд ангажимент от страна на сектора стимулиращият ефект на

финансирането от страна на ЕС няма да се различава значително от сегашните равнища.

Учредяването на **ДПЧП** ще улесни формулирането на ясни цели, съсредоточаването на усилията върху ограничен брой научноизследователски области и координирането на няколко научноизследователски теми. Работната програма ще бъде съгласувана с потребностите на сектора и ще предоставя подробни разпоредби относно интелектуалната собственост, в това число демонстрационните дейности, насочени към широко пазарно внедряване. Независимо от това, предвид подхода „отдолу нагоре“ и липсата на договорености за съвместно управление с Комисията, приоритетите на НИИ няма да са в пълен синхрон с целите на политиката на ЕС. Възможно е чрез предварително определяне на задължения за сектора да бъде постигнат по-висок стимулиращ ефект, но той не е гарантиран, тъй като правните задължения са ограничени до отделни проекти. Съгласуваността на проектите и участието на заинтересованите страни от пълната верига на стойността в железопътния сектор могат да бъдат възпрепятствани от системата за индивидуални покани за представяне на предложения.

За координацията, планирането и изпълнението на научноизследователски и иновационни дейности в железопътния сектор в рамките на **ИПЧП** ще отговаря единна специализирана административна структура, която ще гарантира по-силна приемственост и съгласуваност на свързаните с НИИ усилия. Разработването на дългосрочна стратегия в тясно сътрудничество с всички пазарни участници ще гарантира, че проектите за НИИ поощряват конкурентоспособността на железопътния сектор, докато водещата роля на Комисията ще осигури съгласуването на програмата за НИИ с целите на ЕЕЖП. Стабилният характер на ИПЧП, ясното определяне на разпоредби за интелектуалната собственост и твърдият ангажимент от страна на ЕС ще предоставят на публичните и частните партньори необходимите гаранции за стимулиране на по-мощни инвестиции. Ако секторът се обвърже с юридически задължителни ангажименти, съизмерими с предоставените от ЕС средства, ще се постигне пряк стимулиращ ефект, който ще е поне с 30 % по-висок, отколкото при другите варианти. Тъй като условията за участие ще могат да се уреждат по гъвкав и прозрачен начин, ИПЧП ще бъдат в състояние да осигурят широкото участие на заинтересованите страни и целенасочен подход към МСП.

Ако координацията на НИИ бъде възложена на **ЕЖА**, това би гарантирало, че дългосрочната стратегия отговаря на целите на политиката на ЕС; възможно е обаче подобно решение да ограничи намесата на агенцията най-вече до въпроси, свързани със стандартизацията и оперативната съвместимост, като се има предвид нейната основна дейност и липса на опит в търговията. Наличието на специална структура със солиден технически опит и установени мрежи е гаранция за силно ръководство и координация. Независимо от това, предвид липсата на официални ангажименти от страна на отрасъла, се очаква стимулиращият ефект да бъде относително нисък. Трябва да се има предвид обаче, че съчетаването на функциите на ЕЖА като регулаторен орган със задачи по координирането и управлението на НИИ могат да породят сериозен конфликт на интереси. Наред с това не е известно дали ЕЖА ще разполага с достатъчно ресурси, за да управлява значителния бюджет за научноизследователски и иновационни дейности в железопътния сектор.

Що се отнася до ефективността на разходите, въпреки че като цяло разходите за ИПЧП ще са малко по-високи в сравнение с другите варианти, фактът, че отрасълът се е ангажирал да поеме половината от административните разходи, означава, че разходите

за Комисията, свързани с функционирането на ИПЧП, ще са 17—35 % по-ниски, отколкото при другите варианти.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В таблицата по-долу са представени обобщените оценки на различните варианти на политиката.

Параметри		Базова линия	ДПЧП	ИПЧП	ЕЖА
Акцент и координация	Дългосрочна стратегия	=	+	+	+
	Значение за ЕС	=	=	+	=
	Координация	=	+	++	++
Стимулиращ ефект на европейското финансиране за НИИ в железопътния сектор	Пряк стимулиращ ефект (частно съфинансиране)	1,5	=/+ 1,5 до 2	++ не по-малко от 2	1,5
	Неотменим ангажимент	=	+	++	=
Широко участие и постоянни мрежи	Представителство на цялата верига на стойността	=	=	+	=
	Постоянни партньорства	=	+	++	=
Ограничаване на рисковете, свързани с иновациите	Значение за промишлеността и равнища на технологична готовност	=	++	+	-
	Защита на интелектуалната собственост	=	+	++	-
Оперативно изпълнение	Време за учредяване	Незабавно	- 9—12 месеца	-- 2 години, включително законодателна процедура	-- 3 години, включително законодателна процедура
	Процент на успеваемост	20 %	+ 20—30 %	++ 30—40 %	= 20 %
	Време за отпускане на безвъзмездни средства (средно)	250	+ 210	+ 160—240	= 250
Разходна ефективност	Годишни равностойни разходи за Комисията	4,7 млн. евро	+ 4,9 млн. евро	++ 3,2 млн. евро	++/-- 3,8 млн. евро
Икономически, социални и екологични последици		=	+	++	=

Легенда: = : базова линия или еквивалент на базовата линия

+ до ++ : слабо до силно подобрение в сравнение с базовата линия

- до -- : слабо до силно влошаване в сравнение с базовата линия

Въз основа на оценката и резултатите от обществената консултация вариантът, предвиждащ учредяване на ИПЧП, се очертава като най-подходящ за постигане на поставените цели въпреки по-голямото забавяне при създаването на предвидената в него структура.

6.1.1. Структура на управление

При разработването на структурата на управление на бъдещото ИПЧП ще бъдат взети предвид следните принципи:

- **Силна връзка с политиката на ЕС:** ЕС следва да запази важна роля в ИПЧП, за да се гарантира съгласуването между дейностите за НИИ и целите на политиката на ЕС.
- **Широко участие на заинтересованите страни:** следва да се осигури достъп до членство за всички заинтересовани страни от железопътния сектор, за да се гарантира системен подход към иновациите, който обхваща всички компоненти на веригата на стойността в железопътния сектор.
- **Опит:** следва да се създадат научни и консултативни органи, за да се осигури подходящ технически опит на ИПЧП. Същевременно, предвид значителния опит в оперативната съвместимост и интегрирането на железопътната система, е необходимо ЕЖА да участва в работата на ИПЧП.

6.1.2. Бюджет

Текущите приблизителни оценки на потребностите от НИИ в железопътния сектор варират от 800 млн. евро до 1 млрд. евро. ЕС ще поеме 50 % от тези разходи, като отпуснатите от него средства ще са приблизително 450 млн. евро и ще бъдат предоставени от бюджета на „Хоризонт 2020“.

Останалите 50 % ще бъдат внесени от партньорите от промишлеността под формата на парични и непарични вноски. Също така те ще поемат половината от всички административни разходи.

Приблизителните изчисления сочат, че необходимият персонал за бъдещата структура ще наброява приблизително 20 души на пълно работно време, като административните разходи ще представляват около 3 % от оперативните разходи.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Бъдещата система за наблюдение и оценка ще следи за законността и редовността на сделките, осъществявани от новата структура, както и изпълнението на дейностите за НИИ, за да се гарантира, че те оказват принос към стратегическата работна програма. Това включва:

- Наблюдение и докладване на проектно равнище и по работните пакети на всяко тримесечие въз основа на ограничен набор надеждни ключови показатели за ефективност, определени от изпълнителния директор и одобрени от управителния съвет.
- Наблюдение и докладване на програмно равнище въз основа на данни за проектите и работните пакети, като се включи наблюдението на качеството на резултатите спрямо набор от положителни критерии; наблюдение на управлението на проекта с цел да се провери общото му качество и съгласуваността със стратегическата работна програма.

Оценки на прилагането на регламента — следва да се извършват от Комисията на всеки три години от започване на дейностите на ИПЧП и най-малко една година преди изтичане на срока на действие на партньорството, като целта им е да се прецени дали в сегашната си структура то е било ефикасно и ефективно.