

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Jednolity europejski obszar kolejowy”*[Opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji portugalskiej]*

(2021/C 220/03)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Prezydencja portugalska w Radzie UE, 26.10.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.3.2021
Sesja plenarna nr	559
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	149/68/10

1. Wnioski i zalecenia*W odniesieniu do pytań przedstawionych przez prezydencję portugalską*

1.1. Zdaniem EKES-u mimo, że przez 30 lat liberalizacji udało się wiele osiągnąć w zakresie otwierania rynków i harmonizacji technicznej, sporo pozostaje jeszcze do zrobienia na poziomie politycznym, regulacyjnym i kulturowym. Działania muszą obejmować zwrócenie większej uwagi na rozwój, dostosowanie i skuteczne wdrażanie przepisów socjalnych. Muszą dążyć do osiągnięcia większego udziału w rynku przewidzianego w strategii Komisji na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności oraz do poprawy zrównoważenia środowiskowego i społecznego.

1.2. Konieczne są środki ułatwiające operacje transgraniczne poprzez ograniczenie konieczności przeprowadzania odpraw granicznych oraz wyeliminowanie problemów administracyjnych i opóźnień na przejściach granicznych.

1.3. Należy skorygować priorytety w zakresie planowania ruchu, planowanie zdolności przepustowej i przekazywanie informacji, aby umożliwić zarówno większą elastyczność, jak i optymalne planowanie zdolności przepustowej zarówno w odniesieniu do infrastruktury kolejowej, jak i przykładowo terminali w celu optymalizacji przepływów multimodalnych.

1.4. Potrzebne są inwestycje w infrastrukturę, a także w cyfryzację i modernizację taboru kolejowego, na przykład w cyfryzację za pośrednictwem wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i w sprzęgi automatyczne, w tym inwestycje w sprawiedliwą transformację i rozwój umiejętności, w celu poprawy płynności ruchu, optymalizacji wykorzystania zasobów i zapewnienia zatrudnienia.

1.5. Z myślą o poprawie kolejowego ruchu towarowego EKES zaleca dodatkowe środki, np. współpracę między przedsiębiorstwami i środkami transportu w celu lepszego osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego i społecznego oraz efektywności środowiskowej i społecznej, ponowne uruchomienie europejskiego systemu przesyłek jednowagonowych, powiązanie strategicznej infrastruktury (np. portów) z rozwiązaniami kolejowymi, inwestycje w bocznicę przemysłową, zaangażowanie dużych przedsiębiorstw logistycznych w modalną zmianę kierunku przepływu, zapewnienie wzorowych z punktu widzenia środowiska i społeczeństwa wyników wszystkich rodzajów transportu.

1.6. W odniesieniu do długu publicznego EKES zaleca wyjątek od kryteriów z Maastricht dla inwestycji publicznych w infrastrukturę transportową również po kryzysie związanym z COVID-19. Należy zwiększyć wysiłki na rzecz zachęcania do inwestycji w sektorze kolejowym, aby promować transport zrównoważony pod względem społecznym i środowiskowym.

1.7. Rozwój infrastruktury, w tym terminowe wdrożenie korytarzy sieci bazowej TEN-T i korytarzy sieci towarowej, ma kluczowe znaczenie i uzasadnione jest priorytetowe traktowanie go w kontekście finansowania i planowania. Ze względu na rozwój sieci kolejowej UE po 2030 r. szczególne znaczenie ma dążenie do rozwoju sieci kolei dużych prędkości łączącej wszystkie stolice i główne miasta UE.

1.8. EKES podkreśla, że wykwalifikowani i zmotywowani pracownicy oraz dobre warunki pracy mają kluczowe znaczenie dla pomyślnego rozwoju transportu kolejowego. Ważne jest zatem wprowadzenie odpowiednich przepisów socjalnych, w tym w odniesieniu do delegowania pracowników kolei. EKES podkreśla w tym kontekście znaczenie dobrze funkcjonującego dialogu społecznego.

1.9. Doświadczenia z kryzysu związanego z COVID-19 muszą posłużyć do opracowania bardziej odpornego i skutecznego systemu kolejowego. Planowanie odporności należy wprowadzić w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi.

1.10. Początkowo przewidziany status zarządcy infrastruktury niewątpliwie przyczynił się do zapewnienia, by zdolność przepustowa infrastruktury była udostępniana w sposób niezależny, sprawiedliwy i niedyskryminujący, a także pozwolił zwiększyć zaufanie podmiotów gospodarczych odnośnie do sprawiedliwego traktowania. Jednakże późniejsze zmiany ram regulacyjnych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE⁽¹⁾ przewidują szerszy wybór modelu organizacyjnego, skupiając się na niezależności zarządcy infrastruktury w zakresie tzw. podstawowych funkcji (przydzielanie tras, nakładanie i pobieranie opłat) oraz na przejrzystości dzięki odrębnej rachunkowości. Obecne przepisy są w pełni odpowiednie, aby zapewnić niezależność i przejrzystość wymagane dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1.11. EKES podkreśla, że zintegrowane systemy kolejowe mogą zagwarantować sprawiedliwy przydział tak samo jak systemy niezintegrowane. Zwraca uwagę na fakt, że wiele dużych krajów korzystających z powodzeniem z kolei w Europie opowiedziało się za zintegrowanymi przedsiębiorstwami kolejowymi w celu zapewnienia synergii, lepszej koordynacji, elastyczności i wewnętrznego rynku pracy z myślą o ochronie zatrudnienia.

1.12. Mechanizm koordynacji między zarządcami infrastruktury a przewoźnikami, a także europejska sieć zarządców infrastruktury kolejowej to podstawowe elementy przyczyniające się do osiągnięcia optymalnej efektywności.

Inne wnioski

1.13. Zarządcy infrastruktury muszą w większym stopniu skupić się na wąskich gardłach, obszarach miejskich, połączeniach transgranicznych i ruchu transgranicznym oraz na współpracy.

1.14. Możliwość skoordynowanego zarządzania ruchem i zasobami na poziomie korytarza lub UE jest interesująca i wymaga zbadania jako element np. wdrażania kolejowych korytarzy towarowych lub w ramach korytarzy sieci bazowej TEN-T.

1.15. EKES zastanawia się, czy kolej wymaga zmiany kultury i podejścia koncentrującego się w większym stopniu na potrzebach klientów, zarówno w odniesieniu do transportu pasażerskiego, jak i towarowego. Europejski Rok Kolei 2021 powinien być okazją do promowania tej zmiany zachowań i rozwijania sprawniejszej współpracy między operatorami a klientami oraz do optymalnego wykorzystania możliwości oferowanych przez cyfryzację.

1.16. EKES odnotowuje, że pandemia COVID-19 opóźniła lub zablokowała realizację projektów. Obecnie ważne jest nadrobienie straconego czasu.

1.17. Oczywiście należy wziąć pod uwagę obecne potrzeby w zakresie środków politycznych i usprawnienia systemu kolei, tak aby osiągnąć cele związane ze zwiększeniem udziału kolei w transporcie i by kolej mogła w pełni odgrywać swoją rolę w zrównoważonym europejskim systemie transportu multimodalnego. Pomoc państwa i interwencja państwa mają nadal kluczowe znaczenie dla zapewnienia podstawowych usług również po kryzysie związanym z COVID-19.

⁽¹⁾ Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 32.

1.18. Epidemia COVID-19 ma negatywny wpływ na wszelkiego rodzaju kolejowe przewozy pasażerskie, a zwłaszcza na przewozy na trasach międzynarodowych. Biorąc pod uwagę specyfikę sektora kolejowego, utratę dochodów na kwotę 26 mld EUR w 2020 r., straty w 2021 r. oraz oczekiwane powolne tempo odbudowy, konieczne jest odpowiednie i elastyczne wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury i musi ono być skutecznie wdrażane, aby wspomagać rozwój rynku transportu kolejowego i konkurencyjność sektora względem innych rodzajów transportu.

1.19. Zamówienia publiczne na usługi są niezbędne do zapewnienia dostępnych, przystępnych cenowo i inkluzywnych usług pasażerskich dla wszystkich. EKES postrzega bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych na usługi jako jeden z najskuteczniejszych i najwydajniejszych środków wspierania kolejowego transportu pasażerskiego.

1.20. Europejski Rok Kolei 2021 stanowi doskonałą okazję do podsumowania dotychczasowych postępów i określenia celów na przyszłość. W związku z tym EKES wzywa do przeprowadzenia obiektywnej analizy polityki kolejowej UE i jej osiągnięć zgodnie z zakresem kompetencji określonym w pkt 7.2 oraz z celami polityki transportowej wytyczonymi w art. 90 i 91 TFUE z należyty uwzględnieniem prawa do odpowiedniej usługi publicznej w razie niedoskonałości rynku przewidzianego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1370/2007⁽²⁾, w art. 14 i protokole nr 26 TFUE oraz w art. 36 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2. Uwagi ogólne/pytania prezydencji portugalskiej

2.1. Prezydencja wystąpiła z wnioskiem, aby w opinii skoncentrować się na trzech następujących kwestiach:

2.2. Jakie wnioski można wyciągnąć z trzech dziesięcioleci prób liberalizacji sektora kolejowego w krajach UE (i w Zjednoczonym Królestwie)?

2.3. Czy rozdzielenie elementów działalności w systemie kolejowym poprawiło, czy pogorszyło jego funkcjonowanie jako całości?

2.4. Czy rozdzielenie zarządców infrastruktury od przewoźników kolejowych powinno być zgodne z jednym uniwersalnym modelem, czy też należy promować różnorodność modeli?

3. Jednolity europejski obszar kolejowy

3.1. Jednolity europejski obszar kolejowy nakreślono w białej księdze z 1996 r. „Strategia rewitalizacji kolei Wspólnoty”. Został wdrożony za pomocą czterech pakietów ustawodawczych przyjętych w 2001, 2004, 2007 i 2016 r. W 2001 r. udział kolejowego transportu towarowego (transport lądowy) wynosił 17,5 %, w 2006 r. 17,0 %, a w 2018 r. 17,9 %. Udział pasażerskiego transportu kolejowego w strukturze transportu kształtował się następująco: 6,6 % w 2007 r., 6,6 % w 2010 r. i 6,9 % w 2018 r. (wszystkie rodzaje transportu pasażerskiego). Tylko transport lądowy: 6,9 % w 2007 r., 7,0 % w 2011 r. i 7,9 % w 2018 r.⁽³⁾. Pomimo tych samych ram prawnych zmiany w poszczególnych państwach członkowskich były różne.

3.2. W skrócie pakiety przyczyniły się do otwarcia krajowych i międzynarodowych rynków transportu pasażerskiego i towarowego oraz harmonizacji technicznej, w tym harmonizacji wymogów dotyczących infrastruktury i taboru kolejowego oraz wspólnego europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), który ma być wykorzystywany głównie w sieci TEN-T.

3.3. Ramy te zapewniają niezależność zarządcy infrastruktury w odniesieniu do podstawowych funkcji, takich jak przydzielanie tras oraz przepisy dotyczące odrębnej rachunkowości dla zarządcy infrastruktury.

3.4. Ramy legislacyjne obejmują również dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/59/WE⁽⁴⁾ w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom i w sprawie ich predyspozycji medycznych oraz kompetencji językowych w transporcie międzynarodowym czy dyrektywę Rady 2005/47/WE⁽⁵⁾ sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych – w obu przypadkach w oparciu o umowy europejskich partnerów społecznych zgodnie z art. 155 TFUE.

⁽²⁾ Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ Z różnych danych statystycznych UE.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 51.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 195 z 27.7.2005, s. 15.

3.5. Ramy te przewidują również krajowy mechanizm koordynacji między zarządcami infrastruktury a przewoźnikami odnośnie do celów w zakresie utrzymania infrastruktury i zdolności przepustowej, intermodalności i interoperacyjności, dostępu do infrastruktury i jej wykorzystania, a także intramodalności i jakości usług. Europejska sieć zarządców infrastruktury kolejowej zapewni współpracę i wymianę poglądów.

3.6. Przepisy dotyczące transportu pasażerskiego obejmują przepisy dotyczące zamówień publicznych na usługi i udzielania zamówień publicznych, a także możliwość ogłoszenia ogólnych zasad dotyczących cen i poziomu usług. Publiczny transport pasażerski jest regulowany rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej (zmienionym rozporządzeniem (UE) 2016/2338), które wymaga udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych przez właściwe organy zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu. Obejmują one kompetencje właściwych organów i państw członkowskich w zakresie narzucania kryteriów społecznych, standardów socjalnych i przenoszenia pracowników w przypadku zmiany operatora.

4. Aktualny stan wdrożenia – problemy pozostałe do rozwiązania po 30 latach

4.1. Prawie 30 lat wysiłków na rzecz otwarcia unijnych międzynarodowych i krajowych rynków kolejowego transportu towarowego i pasażerskiego oraz harmonizacji różnych przepisów technicznych i przepisów z zakresu bezpieczeństwa – a tym samym utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego – nie przyniosło jeszcze oczekiwanych ogólnych rezultatów.

4.2. Należy również przypomnieć, że w odniesieniu do międzynarodowych kolejowych tras pasażerskich i zwiększenia przepustowości w tym segmencie rynku strategia UE na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności ma na celu osiągnięcie do 2050 r. w pełni funkcjonalnej multimodalnej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) na rzecz zrównoważonego, inteligentnego i szybkiego transportu. Celem jest ustanowienie połączeń między głównymi miastami UE dzięki zrównoważonym usługom kolejowym, które będą w stanie stopniowo – przynajmniej częściowo – zastąpić połączenia lotnicze na kontynencie.

4.3. Pomimo pełnego otwarcia rynku, środków mających na celu zapewnienie swobodnego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury, zharmonizowanych przepisów technicznych i uproszczeń administracyjnych kolej nadal wykazuje znaczne niedostatki w zakresie zdolności do zwiększenia swego udziału w transporcie tak pasażerskim, jak i towarowym. Niektóre kwestie zostały poruszone w dokumencie roboczym służb Komisji z 2020 r. dołączonym do komunikatu Komisji w sprawie strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności („dokument roboczy”), wraz z szeregiem sugestii⁽⁶⁾. Podobne stanowisko, w odniesieniu do transportu towarowego, przedstawił Trybunał Obrachunkowy w 2016 r. w sprawozdaniu specjalnym „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”.

4.4. EKES jest zdania, że analiza ograniczona do wdrożenia ram prawnych UE i pomiar stopnia otwarcia rynku nie są wystarczające do pełnej analizy i zrozumienia niedociągnięć jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. W związku z tym zwraca się o przeprowadzenie szeroko zakrojonej i kompleksowej analizy czynników powodzenia i problemów, wraz z oceną obecnych ram, w tym ich wpływu na warunki pracy, mając na uwadze wynikający z art. 90 i 91 TFUE obowiązek ustanowienia rynku wewnętrznego ze zharmonizowanymi przepisami dotyczącymi transportu międzynarodowego i określenia warunków kabotażu, a także art. 14 TFUE dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z należyтым uwzględnieniem zasad jednolitego rynku i prawa konkurencji przewidzianych odnośnie do transportu kolejowego w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 oraz roli państw członkowskich, o której mowa w protokole nr 26 TFUE i art. 36 Karty praw podstawowych UE.

4.5. Otwarcie rynku okazało się połowicznym sukcesem. Istnieje jednak szereg przykładów udanych działań. Na przykład Austria, Niemcy i Szwecja odnotowały poprawę, jeśli chodzi o udział w przewozach i ilość towarów przetransportowanych koleją, pomimo ogólnej tendencji spadkowej w skali całej UE⁽⁷⁾.

4.6. Austriackie państwowe przedsiębiorstwo kolejowe ÖBB z powodzeniem rozwinęło sieć międzynarodowych nocnych połączeń pasażerskich, natomiast jego udział w rynku krajowym w 2018 r. zmniejszył się z 88,4 do 86,5 %. Z łącznych obrotów w 2019 r. w wysokości 2,2 mld EUR związanych z transportem pasażerskim ok. 1,4 mld EUR wydaje się wynikać z obowiązku świadczenia usługi publicznej⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ SWD(2020) 331 final.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 r. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”, pkt 23–27.

⁽⁸⁾ ÖBB-Holding, *Geschäftsbericht* 2019, s. 61 i 65–66.

4.7. Obowiązek świadczenia usługi publicznej jest niezbędny dla zapewnienia dostępnych, przystępnych cenowo i inkluzywnych usług pasażerskich dla wszystkich. Dostęp do rynku jest otwarty dla komercyjnych przewozów pasażerskich, często dalekobieżnych. Nie można jednak oddzielić ruchu dalekobieżnego od ruchu regionalnego. Każdy pociąg dalekobieżny wypełnia zadania regionalne dla pasażerów, zwłaszcza przy postojach na obszarach podmiejskich. Linie regionalne zapewniają konieczną liczbę pasażerów i zasilają główne linie. Odciążają one również infrastrukturę „wielkich linii” i zapewniają dystrybucję na danym obszarze.

Państwa członkowskie podejmują dalsze inicjatywy mające na celu utworzenie kluczowych połączeń za pośrednictwem nowych usług kolejowych, w tym pociągów nocnych obsługiwanych przez operatorów kolejowych o ugruntowanej pozycji, którzy przewożą tym zmianom. Takie plany zapowiedziały już na przykład Niemcy (TEE 2.0), Niderlandy i Szwecja. EKES jest zdania, że inicjatywy te świadczą o złożoności systemu kolejowego i że swobodny dostęp do rynku – obowiązujący od 2010 r. w odniesieniu do międzynarodowego transportu pasażerskiego – nie jest właściwym instrumentem pobudzającym rozwój (międzynarodowych) dalekobieżnych przewozów pasażerskich. Konieczne są decyzje polityczne dotyczące priorytetowego traktowania rozwiązań przyjaznych dla środowiska i sprzyjających włączeniu społecznemu, którym towarzyszyć będą niezbędne inwestycje i dobre rządy.

4.8. EKES postrzega bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych na usługi jako jeden z najskuteczniejszych i najwydajniejszych środków wspierania kolejowego transportu pasażerskiego. Jest to podstawa systemów kolejowych, np. w Austrii i Szwajcarii, które są liderami pod względem udziału w rynku. Ponadto EKES zauważa, że nie istnieje związek między stopniem otwarcia rynku a zadowoleniem klientów ani cenami biletów.

4.9. Jednak zgodnie ze wspomnianym dokumentem roboczym Komisji wciąż istnieją pewne problemy związane z otwarciem dostępu do rynku i tworzeniem atrakcyjnych połączeń kolejowych. Wymieniono następujące główne elementy:

4.9.1. Dostępność odpowiednich informacji umożliwiających operatorom składanie odpowiednich ofert w procedurach przetargowych, pomimo zmian wprowadzonych w czwartym pakiecie kolejowym z 2016 r. w celu zapewnienia dostępności odpowiednich informacji dla oferentów.

4.9.2. W przypadku nowych uczestników rynku poważnym problemem pozostaje dostęp do taboru kolejowego. Dostępność taboru kolejowego z certyfikatami ważnymi w całej UE jest stosunkowo niewielka, w przypadku zarówno transportu pasażerskiego, jak i towarowego.

4.9.3. Odnośnie do dostępności taboru na potrzeby obowiązku świadczenia usługi publicznej w zakresie transportu pasażerskiego, przepisy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego dają właściwym organom możliwość zastosowania środków mających na celu ułatwienie takiego dostępu, jeżeli zostanie to uznane za konieczne.

4.9.4. Kwestia biletów przesiadkowych lub łączonych w ruchu kolejowym pozostaje problematyczna, w szczególności w zakresie aktualnych informacji o taryfach, rezerwacjach i ruchu.

4.10. Pomimo zawartych w czwartym pakiecie kolejowym przepisów umożliwiających operatorom otrzymanie od Europejskiej Agencji Kolejowej jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa dla przewozów w całej UE, szereg przepisów pozostaje niezharmonizowanych, co przekłada się na zwiększoną złożoność i koszty przewozów transgranicznych, a w szczególności powoduje opóźnienia na przejściach granicznych. Harmonizacja tych przepisów może zatem być ważnym zadaniem na przyszłość i warunkiem wstępnym dla przyszłych wspólnych rozwiązań w obszarze cyfryzacji i automatyzacji.

4.11. EKES podkreśla, że harmonizacja techniczna i modernizacja infrastruktury mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawnie funkcjonującego jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Inwestycje w modernizację infrastruktury i taboru kolejowego są bardzo kosztowne. W rzeczywistości innowacje w kolejach, takie jak kolej dużych prędkości, zostały opracowane przez operatorów państwowych przy wsparciu publicznym. Istnieją specjalne zasady pomocy państwa dotyczące badań naukowych i innowacji.

4.12. EKES odnotowuje, że Komisja współpracuje z sektorem kolejowym i państwami członkowskimi, najwyraźniej w celu ułatwienia przekraczania granic wzdłuż kolejowych korytarzy towarowych. EKES uważa, że ważne jest, by Komisja sporządziła obszerny wykaz istniejących przeszkód, w tym różnych problemów związanych z postawami, i zaproponowała rozwiązania. W tym kontekście wzywa do zaangażowania partnerów społecznych w prace przygotowawcze Komisji.

4.13. Pojawia się szereg konkretnych kwestii dotyczących kolejowych przewozów towarowych. W dokumencie roboczym przedstawiono następujące uwagi i sugestie.

4.13.1. Charakter rynku przewozów towarowych uległ zmianie. Wyższy udział towarów wymaga zarówno elastyczności, jak i wyższego stopnia niezawodności złożonych łańcuchów dostaw o dużej wartości, co – ze względu na brak punktualności, niezawodności, przewidywalności i elastyczności – często stawia kolej w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Przykładowo, w pierwszym kwartale 2018 r. w alpejskim korytarzu towarowym ponad 50 % pociągów opóźnionych było o ponad 3 godziny.

4.13.2. Brakuje informacji o ruchu dotyczących, przykładowo, lokalizacji pociągów i przewidywanego czasu przybycia. Co więcej, zarządzanie przepustowością i ruchem między infrastrukturą kolejową a obiektami takimi jak terminale nie jest na ogół koordynowane. Utrudnia to optymalizację zarządzania zasobami.

4.13.3. Brak nowoczesnych, zautomatyzowanych systemów sprzęgających w UE, powszechnie stosowanych w innych częściach świata, ogranicza wydajność pojedynczych wagonów.

4.13.4. Przy planowaniu zdolności przepustowej przewozom towarowym nadaje się niski priorytet, zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i krajowym.

4.13.5. Długoterminowe planowanie przepustowości i rozkładów jazdy stanowi utrudnienie dla modeli biznesowych zorientowanych na rynek i uniemożliwia kolejom reagowanie na krótkoterminowe zamówienia klientów. Pierwszeństwo ruchu krajowego i brak transgranicznej koordynacji planowania powodują dalsze problemy dla transgranicznego transportu towarowego.

4.13.6. Niska rentowność ogranicza inwestycje, a inwestycje infrastrukturalne nie są odpowiednio skoordynowane na poziomie transgranicznym, czy choćby wzdłuż kluczowych korytarzy.

4.13.7. Miejmy nadzieję, że przynajmniej część problemów związanych z koordynacją i planowaniem w zakresie transgranicznych przewozów towarowych zostanie uwzględniona w ramach trwającej obecnie oceny rozporządzenia ustanawiającego europejskie kolejowe korytarze towarowe⁽⁹⁾.

4.14. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że istnieje potrzeba przemodelowania procesu zarządzania zdolnością przepustową kolei, aby umożliwić przewoźnikom świadczenie usług zgodnie z potrzebami ich klientów, przy zachowaniu odpowiedniej niezawodności, punktualności i elastyczności. Wymaga to między innymi kompleksowego podejścia do zarządzania zdolnością przepustową, w odniesieniu zarówno do pasażerów, jak i towarów, które ułatwiłoby optymalne wykorzystanie zdolności przepustowej.

4.15. W odniesieniu do kolejowego transportu towarowego uwagi podobne do tych poczynionych przez Komisję w dokumencie roboczym przedstawił Trybunał Obrachunkowy w wyżej wspomnianym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym kolejowego transportu towarowego.

W sprawozdaniu specjalnym sformułowano szereg zaleceń dotyczących poprawy funkcjonowania rynku kolejowych przewozów towarowych, w tym lepszego nadzoru w celu zwalczania antykonkurencyjnych praktyk operatorów zasiedziających i zarządców infrastruktury, lepszego zarządzania ruchem w kolejowych korytarzach towarowych, monitorowania wyników i lepszego ukierunkowania na potrzeby w zakresie infrastruktury.

4.16. W sprawozdaniu specjalnym Trybunał Obrachunkowy poruszył również kwestię maszynistów, w tym w odniesieniu do systemu językowego zgodnego z dyrektywą 2007/59/WE w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom, sugerując, że wymogi językowe określone w załączniku VI pkt 8 należy zastąpić wymogami dotyczącymi znajomości jednego języka używanego do celów międzynarodowego transportu kolejowego.

4.17. W sprawozdaniu specjalnym stwierdzono, że wskazane kwestie strategiczne i regulacyjne są na tyle istotne, że jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania zaradcze, dodatkowe środki finansowe nie pomogą w rozwiązaniu problemów.

4.18. Należy również zwrócić uwagę na deklarację ministerialną w sprawie kolejowych korytarzy towarowych z dnia 21 września 2020 r., w której podkreślono znaczenie cyfryzacji i terminowego utworzenia korytarzy sieci bazowej TEN-T oraz wdrożenia ERTMS.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 22.

4.19. Wydaje się, że panuje powszechna zgoda co do znaczenia wykwalifikowanego personelu kolejowego i dobrych warunków pracy. Wymaga to działań zapobiegających dumpingowi socjalnemu w sektorze kolejowym, który rozwija się wraz z trwającym otwarciem rynku, podobnie jak w innych sektorach transportu w UE. Istniejące przepisy – takie jak dyrektywa w sprawie delegowania pracowników – nie zawsze odpowiednio uwzględniają sytuację pracowników kolei, ponieważ nie biorą pod uwagę szczególnych wymogów wysoce mobilnych pracowników, np. w sektorze kolei. Utrudnia to również monitorowanie. W związku z tym EKES jest zdania, że – podobnie jak w przypadku transportu drogowego – konieczne mogą być specjalne przepisy dotyczące pracowników transportu kolejowego.

4.20. W tym kontekście EKES przyjmuje do wiadomości niedociągnięcia dotyczące przepisów socjalnych i prawnych w sektorze kolejowym oraz ich wdrażania i egzekwowania, zgłoszone przez partnerów społecznych w sektorze kolejowym, takie jak wdrożenie klauzul społecznych rozporządzenia w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej oraz wdrożenie, monitorowanie i egzekwowanie dyrektywy 2005/47/WE w sprawie warunków pracy personelu mobilnego podczas operacji transgranicznych.

4.21. EKES w pełni popiera ogólne zrozumienie znaczenia wykwalifikowanego personelu kolejowego i dobrych warunków pracy i przyjmuje do wiadomości umowę z 2004 r. w sprawie czasu prowadzenia pojazdu i czasu odpoczynku pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych, zawartą między partnerami społecznymi w styczniu 2004 r. w ramach dialogu społecznego i wdrożoną dyrektywą 2005/47/WE.

4.22. Komitet przyjmuje do wiadomości, że partnerzy społeczni zgodzili się kontynuować prace w ramach dialogu społecznego w celu poprawy monitorowania wdrażania umowy. Poprzez wspólną deklarację zobowiązali się do promowania operacji transgranicznych, unikania konkurencji opartej wyłącznie na różnicach w warunkach pracy oraz do utrzymania równych warunków działania dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną⁽¹⁰⁾.

W odniesieniu do dyrektywy 2005/47/WE partnerzy społeczni podkreślili, że „jednym z ustaleń projektu jest to, że właściwe monitorowanie i egzekwowanie umowy na szczeblu państw członkowskich jest utrudnione przez brak jasności co do właściwych organów krajowych. Nawet w sytuacjach, w których organ jest jasno określony – zazwyczaj jest to krajowy inspektorat pracy – wydaje się, że brakuje mu niezbędnych zasobów, zdolności lub wiedzy na temat umowy i dyrektywy wykonawczej do niej, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki”. EKES stwierdza, że UE musi podjąć odpowiednie działania.

4.23. Komitet przyjmuje do wiadomości oświadczenie partnerów społecznych dotyczące rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej: „skutki konkurencji nie powinny wpływać na warunki pracy pracowników świadczących usługi z powodu wprowadzenia na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym wymogu wiążących norm społecznych i/lub obowiązkowego przeniesienia pracowników w przypadku zmiany operatora”⁽¹¹⁾. Nie jest to w wystarczającym stopniu wdrożone i zapewnione w praktyce i wymaga działań UE. EKES zwraca się do Komisji o ściśle monitorowanie wdrażania tych przepisów i podjęcie koniecznych działań.

4.24. Wydaje się, że wśród operatorów panuje powszechna zgoda co do tego, że sektor potrzebuje teraz czasu na przyswojenie przepisów i dostosowanie się do czwartego pakietu kolejowego.

5. Kryzys związany z pandemią COVID-19 – test odporności

5.1. Kryzys związany z COVID-19 to próba i wyzwanie dla transportu kolejowego, podobnie jak dla wszystkich innych sektorów transportu, a także dla wszystkich pracowników sektora transportu. Niezawodność, bezpieczeństwo i centralna rola kolei w transporcie ludzi i towarów są pozytywnym wynikiem w czasach pandemii COVID-19, również ze względu na wysiłki podejmowane przez personel kolejowy w bardzo trudnych warunkach. Pomoc państwa stanowiła wsparcie dla wielu przedsiębiorstw kolejowych w trudnym okresie spadku popytu.

5.2. Według danych zebranych przez Stowarzyszenie Kolei Europejskich i Przedsiębiorstw Infrastrukturalnych (CER) epidemia COVID-19 ma negatywny wpływ na wszelkiego rodzaju kolejowe przewozy pasażerskie, a zwłaszcza na przewozy na trasach międzynarodowych. W 2020 r. odnotowano straty dochodów na kwotę 26 mld EUR i w pierwszych miesiącach 2021 r. przedsiębiorstwa nadal ponoszą straty. Oczekuje się ponadto, że odbudowa będzie przebiegać w powolnym tempie.

⁽¹⁰⁾ Ocena wdrożenia i stosowania umowy w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym; projekt „Rail mobile workers” – wspólne wnioski europejskich partnerów społecznych działających w obszarze kolei CER i ETF.

⁽¹¹⁾ <https://www.etf-europe.org/resource/joint-cer-etf-opinion-protection-of-staff-september-2013>

5.3. Kryzys związany z COVID-19 zwiększył jednak także świadomość potrzeby opracowania środków na rzecz odporności, poprawy spójności i koordynacji sieci oraz nadania wyższego priorytetu rozwojowi infrastruktury transgranicznej⁽¹²⁾. Jednak pandemia pokazała również, że miasta odgrywają najważniejszą rolę w rozwiązywaniu problemów związanych z ruchem drogowym. Nie powinny więc być pozostawione samym sobie i UE musi zwrócić na nie szczególną uwagę.

5.4. W czasie pandemii operatorzy państwowi byli zobowiązani do kontynuowania przewozów pasażerskich i towarowych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa działalności. Pomoc i interwencja państwa często ratowały system kolei przed załamaniem się – co było niezbędne w celu zapewnienia podstawowych usług.

6. Kwestie dotyczące rozdzielenia elementów działalności podniesione przez prezydencję

6.1. Na dwa pytania prezydencji dotyczące rozdzielenia elementów działalności wydają się dobrze odpowiadać przepisy rozdziału II sekcje I i II zmienionej dyrektywy 2012/34/UE, które mają na celu zapewnienie niezależności zarządzania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury (sekcja I) oraz oddzielenia zarządzania infrastrukturą od transportu i oddzielenia różnych rodzajów transportu (sekcja II).

6.2. Przepisy te przewidują szeroki wybór opcji dotyczących formy organizacyjnej, o ile zagwarantowana jest niezależność podmiotu zapewniającego zarządzanie infrastrukturą w odniesieniu do przydzielania tras pociągów i pobierania opłat. Wydaje się, że to samo dotyczy obowiązku prowadzenia odrębnej rachunkowości dla zarządzania infrastrukturą i dla działalności operacyjnej oraz dla działalności pasażerskiej i dla działalności towarowej, a także przejrzystości środków publicznych wypłacanych za realizację misji służby publicznej.

6.3. Gwarancję neutralności w odniesieniu do przydzielania tras pociągów i pobierania opłat, a także przejrzystość przewidzianą w przepisach dotyczących rachunkowości należy postrzegać jako korzystne, ponieważ zapewniają one równe warunki działania i przejrzystość.

6.4. Można również zauważyć, że duże kraje kolejowe takie jak Niemcy, Polska, Włochy i Austria utrzymały zintegrowane przedsiębiorstwo kolejowe, a niezależność zarządcy infrastruktury jest zapewniona w odniesieniu do podstawowych funkcji przydzielania tras oraz nakładania i pobierania opłat. Francja np. ponownie zintegrowała zarządzanie infrastrukturą i operacje. Kraje te uważają, że dla systemu kolejowego korzystne jest wykorzystanie synergii oraz zapewnienie ściślejszej współpracy, większej elastyczności itp. Należy to wziąć pod uwagę, podobnie jak korzyści dla personelu kolejowego wynikające z posiadania dużego wewnętrznego rynku pracy, a w szczególności dla tych zawodów ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, które łączą się z wymogami medycznymi i psychologicznymi.

6.5. Swoboda wyboru formy organizacyjnej musi być jednak postrzegana jako korzystna, w związku z czym na państwa członkowskie nie należy nakładać obowiązku rozdziału.

7. Uwagi końcowe

7.1. Z powyższego wynika, że europejski obszar kolejowy nie jest w żadnym wypadku idealny. Konieczna jest pogłębiona analiza czynników sukcesu, a także wpływu na warunki pracy. W dostępnych analizach oceniono problemy związane z wdrażaniem obowiązującego prawodawstwa, w tym z dostępem do rynku, interoperacyjnością i harmonizacją techniczną, w tym z niepełną harmonizacją przepisów operacyjnych i technicznych. Wskazano jednak również problemy związane z kosztami, brakiem punktualności i brakiem taboru zdolnego do poruszania się w obrębie całej UE oraz ogólne problemy w dostosowaniu się do warunków wolnorynkowych. Wydaje się, że nie przeprowadzono analizy możliwego wpływu otwarcia rynku na warunki pracy. Wiele elementów można i należy ulepszyć, aby system lepiej funkcjonował, stał się bardziej konkurencyjny i zwiększył swój udział w rynku w całej UE, stając się pełnoprawną częścią wydajnego, zrównoważonego pod względem środowiskowym i społecznym multimodalnego systemu transportu i mobilności, który służy użytkownikom i środowisku.

7.2. EKES uważa, że nadszedł czas na ogólne podsumowanie systemu kolejowego UE. W związku z tym zwraca się o przeprowadzenie szeroko zakrojonej i kompleksowej analizy czynników osiągnięcia sukcesu i problemów, wraz z oceną obecnych ram, w tym ich wpływu na warunki pracy. Wnosi o dokonanie bezstronnej oceny, mając na uwadze wynikający z art. 90 i 91 TFUE obowiązek ustanowienia rynku wewnętrznego ze zharmonizowanymi przepisami dotyczącymi transportu międzynarodowego oraz określenia warunków kabotażu z należyтым uwzględnieniem przepisów dotyczących

⁽¹²⁾ Zob. np. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, nr 2/2020.

usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przewidzianych w art. 14 TFUE, protokołu nr 26 TFUE oraz art. 36 Karty praw podstawowych UE. Analiza powinna uwzględniać aspekty środowiskowe i cele wyznaczone w Europejskim Zielonym Ładzie, rolę kolei jako usługi świadczonej w interesie ogólnym oraz jako usługi przyczyniającej się do spójności społecznej i gospodarczej, a także konkurencyjność kolei i jej funkcjonowanie w systemie transgranicznego transportu multimodalnego w oparciu o współpracę, efektywne gospodarowanie zasobami, poziom usług oraz zadowolenie klientów/konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na warunki pracy pracowników. Europejski Rok Kolei 2021 stanowi doskonałą okazję do podsumowania dotychczasowych postępów i określenia celów na przyszłość.

Bruksela, dnia 24 marca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.17

Zmienić

Oczywiście należy wziąć pod uwagę obecne potrzeby w zakresie środków politycznych i usprawnienia systemu kolei, tak aby osiągnąć cele związane ze zwiększeniem udziału kolei w transporcie i by kolej mogła w pełni odgrywać swoją rolę w konkurencyjnym i zrównoważonym europejskim systemie transportu multimodalnego. Sektor będzie potrzebował pomocy państwa także w okresie odbudowy po zakończeniu pandemii COVID-19, a pomoc państwa skierowana na finansowanie obowiązku świadczenia usług publicznych będzie miała i interwencja państwa mają nadal kluczowe znaczenie dla zapewnienia podstawowych usług również po kryzysie związanym z COVID-19.

Wynik głosowania

Za: 94

Przeciw: 119

Wstrzymało się: 7

Punkt 1.18

Zmienić

Zamówienia publiczne na usługi są niezbędne dla zapewnienia dostępnych, przystępnych cenowo i inkluzywnych usług pasażerskich dla wszystkich. ~~EKES postrzega bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych na usługi jako jeden z najskuteczniejszych i najwydajniejszych środków wspierania kolejowego transportu pasażerskiego. EKES odnotowuje obecną przewagę bezpośredniego udzielania zamówień publicznych oraz fakt, że ramy regulacyjne zmierzają w kierunku przetargów konkurencyjnych. EKES oczekuje, że Komisja przedstawi analizę skutków tej zmiany ukierunkowania w odniesieniu do przystępności cenowej i poziomów usług, jak przewidziano w zmienionym art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.~~

Wynik głosowania

Za: 97

Przeciw: 114

Wstrzymało się: 12

Punkt 4.6

Zmienić

Istnieje ogólna tendencja do korzystania z obowiązku świadczenia usługi publicznej, z wyłącznymi prawami przewozowymi, na liniach deficytowych, zazwyczaj regionalnych, podczas gdy dostęp do rynku jest otwarty na trasach dalekobieżnych. EKES podkreśla ważną rolę obowiązku użyteczności publicznej w zapewnianiu przystępnej cenowo dostępności i zapewnianiu ogólnej spójności systemu kolejowego w transporcie pasażerskim w celu zapewnienia dostępności. Obowiązek świadczenia usługi publicznej jest niezbędny dla zapewnienia dostępnych, przystępnych cenowo i inkluzywnych usług pasażerskich dla wszystkich. Dostęp do rynku jest otwarty dla komercyjnych przewozów pasażerskich, często dalekobieżnych. Nie można jednak oddzielić ruchu dalekobieżnego od ruchu regionalnego. Każdy pociąg dalekobieżny wypełnia zadania regionalne dla pasażerów, zwłaszcza przy postojach na obszarach podmiejskich. Linie regionalne zapewniają konieczną liczbę pasażerów i zasilają główne linie. Odciążają one również infrastrukturę „wielkich linii” i zapewniają dystrybucję na danym obszarze.

Państwa członkowskie podejmują dalsze inicjatywy mające na celu utworzenie kluczowych połączeń za pośrednictwem nowych usług kolejowych, w tym pociągów nocnych obsługiwanych przez operatorów kolejowych o ugruntowanej i wiodącej pozycji, którzy ~~przewodzą tym zmianom~~. Takie plany zapowiedziały już na przykład Niemcy (TEE 2.0), Niderlandy i Szwecja. Konkurowanie operatorów włoskiej sieci kolei dużych prędkości doprowadziło do poprawy jakości usług, tańszych biletów i większej częstotliwości obsługi, co z kolei przełożyło się na widoczne przesunięcie z transportu lotniczego na kolejowy. Podobne inicjatywy planowane są w Hiszpanii. EKES jest zdania, że inicjatywy te pokazują zarówno możliwości stwarzane przez obecne ramy prawne w zakresie tworzenia atrakcyjnych i przyjaznych dla środowiska alternatywnych rozwiązań transportowych, jak i potrzebę wprowadzenia środków ułatwiających tworzenie połączeń transgranicznych. EKES jest zdania, że inicjatywy te świadczą o złożoności systemu kolejowego i że swobodny dostęp do rynku obowiązujący od 2010 r. w odniesieniu do międzynarodowego transportu pasażerskiego nie jest właściwym instrumentem pobudzającym rozwój (międzynarodowych) dalekobieżnych przewozów pasażerskich. Konieczne są decyzje polityczne dotyczące priorytetowego traktowania rozwiązań przyjaznych dla środowiska i sprzyjających włączeniu społecznemu, którym towarzyszyć będą niezbędne inwestycje i dobre rządy.

Wynik głosowania

Za: 104

Przeciw: 112

Wstrzymało się: 15

Punkt 4.7

Zmienić

EKES odnotowuje obecną przewagę bezpośredniego udzielania zamówień publicznych na usługi oraz fakt, że ramy regulacyjne zmierzają w kierunku przetargów konkurencyjnych. Oczekuje, że Komisja przedstawi bezstronną analizę skutków tego przesunięcia punktu ciężkości w odniesieniu do przystępności cenowej i poziomów usług przewidzianych w art. 11 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz że będzie ona również zawierać zalecenia w sprawie systemu udzielania zamówień, który zapewni użytkownikom najlepsze wyniki pod względem kosztów i korzyści. EKES postrzega bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych na usługi jako jeden z najsukuczniejszych i najwydajniejszych środków wspierania kolejowego transportu pasażerskiego. Jest to podstawa systemów kolejowych, np. w Austrii i Szwajcarii, które są liderami pod względem udziału w rynku. Ponadto EKES zauważa, że nie istnieje związek między stopniem otwarcia rynku a zadowoleniem klientów ani cenami biletów.

Wynik głosowania

Za: 97

Przeciw: 114

Wstrzymało się: 12

Punkt 5.3

Zmienić

W czasie pandemii operatorzy państwowi byli w stanie kontynuować bezpieczne przewozy pasażerskie i towarowe zobowiązani do kontynuowania przewozów pasażerskich i towarowych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa działalności, stawiając jednocześnie czoła znacznym stratom wynikającym z malejącej liczby towarów i pasażerów. Pomoc i interwencja państwa i działanie Komisji Europejskiej i państw członkowskich mające na celu wsparcie finansowe kolei, a zwłaszcza dalszą kontynuację podstawowych usług, również transgranicznych, umożliwiły dalsze funkcjonowanie niezbędnego transportu pasażerskiego i niezbędnych łańcuchów dostaw często ratowały system kolei przed załamaniem się — co było niezbędne w celu zapewnienia podstawowych usług.

Wynik głosowania

Za: 94

Przeciw: 119

Wstrzymało się: 7

Punkt 6.5

Zmienić

~~EKES sądzi, że swoboda Swoboda~~ wyboru formy organizacyjnej musi być jednak postrzegana jako jest korzystna, w związku z czym na państwa członkowskie nie należy nakładać obowiązku rozdziału. Uważa również, że otwarty dialog między zarządcami infrastruktury a operatorami, który został wprowadzony w ramach czwartego pakietu kolejowego, wnosi wartość dodaną, ponieważ umożliwia wymianę istotnych informacji w celu poprawy funkcjonowania kolei i intermodalności.

Wynik głosowania

Za: 95

Przeciw: 118

Wstrzymało się: 12
