



C/2024/891

6.2.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej w jednolitym europejskim obszarze kolejowym, zmieniającego dyrektywę 2012/34/UE i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010”

(COM(2023) 443 final – 2023/0271 COD)

(C/2024/891)

Sprawozdawca: **Angelo PAGLIARA**

Wniosek o wydanie opinii	Rada Unii Europejskiej, 2.10.2023 Parlament Europejski, 2.10.2023
Podstawa prawna	Art. 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.9.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.10.2023
Sesja plenarna nr	582
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	160/2/2

1. Wnioski i zalecenia

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w pełni popiera cele pakietu dotyczącego ekologicznego transportu. W szczególności z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej oraz ambitne cele w zakresie transportu kolejowego, który jest kluczowym filarem ekologicznego i zrównoważonego systemu transportu.

1.3. EKES zdaje sobie sprawę z potrzeby skutecznej alokacji zdolności przepustowej kolei. Różne rodzaje transportu, takie jak pasażerski i towarowy, dalekobieżny i lokalny, krajowy i międzynarodowy, angażują wiele zainteresowanych stron i o często przeciwstawnych interesach. EKES wzywa Komisję do znalezienia właściwej równowagi między tymi różnymi interesami poprzez priorytetowe traktowanie interesu publicznego.

1.4. EKES wzywa Komisję do promowania aktywnej polityki UE ukierunkowanej na inwestycje w budowę nowej i utrzymanie istniejącej infrastruktury oraz koncentrującej się nie tylko na międzynarodowych i szybkich liniach dalekobieżnych, ale również na liniach lokalnych i regionalnych.

1.5. EKES podkreśla znaczenie dialogu społecznego we wprowadzaniu wszelkich nowych narzędzi cyfrowych w miejscu pracy. Nowym metodom i narzędziom planowania zdolności przepustowej infrastruktury kolei europejskich powinien towarzyszyć konstruktywny dialog między pracownikami a przedsiębiorstwami korzystającymi z tych systemów, a także dogłębna ocena wpływu na pracowników i analiza dodatkowych wymogów szkoleniowych.

1.6. EKES uważa, że proponowane planowanie przepustowości wpłynie w szczególności na zarządców infrastruktury, a w szczególności na pracowników. Bezpieczeństwo i higiena pracy pracowników zajmujących się utrzymaniem infrastruktury powinny być priorytetami w planowaniu i wdrażaniu przepustowości.

1.7. Swobodny przepływ osób i towarów to jedna z podstawowych swobód Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę ogromny potencjał kolei, EKES z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę i wzywa Komisję Europejską do wprowadzenia wszelkich niezbędnych środków uzupełniających nie tylko w celu zwiększenia atrakcyjności, dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i przystępności cenowej transportu kolejowego, ale także do inwestowania w pracowników tego sektora oraz poprawy ich warunków pracy, umiejętności i kompetencji.

2. Uwagi ogólne

2.1. Transport kolejowy to energooszczędny i przyjazny dla środowiska sposób transportu. Zgodnie z danymi zawartymi we wniosku dotyczącym rozporządzenia⁽¹⁾ w 2020 r. transport kolejowy w UE stanowił 5,1 % transportu pasażerskiego i 11,5 % transportu towarowego, natomiast odpowiadał za tylko 0,4 % emisji gazów cieplarnianych. Ponadto transport kolejowy wykorzystuje jedynie 1,9 % ogólnego zużycia energii w transporcie, co wynika z faktu, że większość podróży pociągami odbywa się na liniach zelektryfikowanych.

2.2. Zgodnie ze strategią na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 2020 r.⁽²⁾ kolejowy ruch towarowy powinien wzrosnąć o 50 % do 2030 r. i podwoić się do 2050 r., podczas gdy ruch kolei dużych prędkości powinien podwoić się do 2030 r. i potroić do 2050 r. Biorąc pod uwagę, że sieć kolejowa jest w dużej mierze zelektryfikowana, zwiększenie wykorzystania usług kolejowych może pomóc w zmniejszeniu emisji i przyczynić się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu.

2.3. Przyszły wzrost ruchu kolejowego, który uważa się za niezbędny do dekarbonizacji transportu, stoi pod znakiem zapytania, gdyż coraz większa część sieci kolejowej UE cierpi z powodu zatorów komunikacyjnych i nie jest w stanie sprostać wymogom w zakresie przepustowości wszystkich wnioskodawców ubiegających się o trasy.

2.4. Komisja Europejska proponuje zatem bardziej elastyczną i skuteczną metodę zarządzania przepustowością i ruchem, co jej zdaniem przyczyni się do poprawy zarówno jakości dostępnych usług, jak i do wykorzystania sieci kolejowej kontynentu, a w efekcie i do dekarbonizacji.

2.5. Co ciekawe, wniosek wycofuje się z rozporządzenia w sprawie kolejowych korytarzy towarowych z 2010 r., znosząc koncepcję korytarza na potrzeby zarządzania przepustowością, ale zachowując i dalej rozwijając to, co określa jako pozytywne elementy rozporządzenia. We wniosku stwierdza się, że wyniki tego działania są niezadowolające, ponieważ zarządzanie zdolnością przepustową w oparciu o korytarze nie odzwierciedla sposobu, w jaki zwykle funkcjonują pociągi towarowe. Coraz większy nacisk na usługi transgraniczne dodatkowo pogłębia problem, ponieważ przepływy pasażerów i towarów nie zawsze pokrywają się.

EKES rozumie, dlaczego Komisja pragnie zaprzestać stosowania podejścia opartego na korytarzu do zarządzania przepustowością. Podkreśla jednak, że rozwój korytarzy TEN-T powinien pozostać priorytetem.

2.6. Transgraniczne przewozy kolejowe wymagają lepszej koordynacji między sieciami niż ma to miejsce obecnie. Potrzebne są solidniejsze mechanizmy na rzecz lepszej koordynacji między krajowymi zarządcami infrastruktury a innymi podmiotami zaangażowanymi w transgraniczne przewozy kolejowe.

2.7. Celem wniosku jest umożliwienie skuteczniejszego przydziału zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej poprzez wprowadzenie elastyczności w tym procesie i zwiększenie roli zarządców infrastruktury w określaniu potrzeb transportowych.

2.8. Wniosek opiera się na pracach przeprowadzonych przez branżę w ramach projektu zmiany rozkładu jazdy na rzecz inteligentnego zarządzania przepustowością (TTR), który ma wyeliminować słabości obecnych procesów zarządzania przepustowością infrastruktury i transportu kolejowego. Wniosek zapewnia ramy prawne dla pełnego wdrożenia procesu TTR.

2.9. Wniosek stwarza zachęty zarówno dla zarządców infrastruktury, jak i przedsiębiorstw kolejowych do wypełniania obowiązków związanych ze zdolnością przepustową i unikania zmian w krótkim czasie.

(1) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej w jednolitym europejskim obszarze kolejowym, zmieniającego dyrektywę 2012/34/UE i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 (COM(2023) 443 final).

(2) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości (COM(2020) 789 final).

2.10. Stwierdza się w nim, że należy wzmocnić rolę europejskiej sieci zarządców infrastruktury (ENIM) i powierzyć jej opracowanie i wdrożenie procedur i metod zarządzania zdolnością przepustową oraz koordynacji transgranicznej zdolności przepustowej i ruchu. Konieczne jest również zapewnienie zorganizowanej koordynacji między zarządcami infrastruktury a operatorami korzystającymi z sieci, m.in. poprzez usprawnienie wymiany danych między zarządcami infrastruktury. Za priorytet uznaje się wdrożenie interoperacyjnych narzędzi cyfrowych i zwiększoną automatyzację.

2.11. W rezultacie cyfryzacja procesów związanych z przepustowością ma zwiększyć efektywność usług, poprawić ich jakość i zapewnić zarządcy infrastruktury zdolność do radzenia sobie z nieoczekiwanymi zdarzeniami.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES z zalem zauważa, że wniosek nie zawiera odniesienia do pracowników kolei ani do wyższych kosztów administracyjnych dla zarządców infrastruktury, co będzie wymagało od nich zwiększenia zasobów. Wyraża również ubolewanie z powodu braku odpowiednika europejskiej sieci zarządców infrastruktury (ENIM) dla przedsiębiorstw kolejowych i terminali. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania spójnej strategii na rzecz promowania ekologicznego transportu towarowego w perspektywie długoterminowej. Proponowany pakiet dotyczący ekologizacji transportu towarowego jest niespójny i może doprowadzić do odwrotnego przesunięcia międzygałęziowego z transportu kolejowego na drogowy poprzez ułatwienie transgranicznych przewozów megaciężarówkami o napędzie na paliwa kopalne.

3.2. Ta zmiana planowania przepustowości będzie miała wpływ na codzienną pracę pracowników kolei oraz w szczególności na zarządców infrastruktury, którzy znajdą się pod presją zatrudnienia dodatkowych pracowników z powodu coraz większej ilości pracy administracyjnej. Ponadto bezpieczeństwo i higiena pracy pracowników zajmujących się utrzymaniem infrastruktury powinny być priorytetami w procesie planowania przepustowości.

3.3. W związku z tym Komitet uważa za konieczne dokonanie oceny wpływu tej kwestii na liczbę i charakter miejsc pracy na poziomie zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych, a także na wymogi szkoleniowe. Dotyczy to szczególnie pracowników bezpośrednio zaangażowanych w proces planowania przepustowości.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne cele transportu kolejowego, który stanowi podstawę zrównoważonego systemu transportu. Bardziej efektywna alokacja zdolności przepustowej infrastruktury może w perspektywie krótkoterminowej stworzyć bardzo potrzebną dodatkową zdolność przepustową i poprawić planowanie z uwzględnieniem długoterminowych potrzeb.

3.5. EKES popiera również stałe wysiłki na rzecz harmonizacji różnic technicznych w europejskiej sieci kolejowej.

3.6. Komitet ubolewa nad tym, że wyniki rozporządzenia będą widoczne dopiero po 2030 r. W związku z tym zaleca przyspieszenie wdrażania niektórych elementów, np. cyfryzacji narzędzi i cyfrowego zarządzania przepustowością (DCM), aby już w 2025 r. osiągnąć konkretne wyniki. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma przyspieszenie wdrażania narzędzi cyfrowych w nadchodzących latach, aby częściowo zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na ruch kolejowy oraz przyczynić się do realizacji celów Zielonego Ładu i strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności.

3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie (wieloletniego) planowania krocącego i umów ramowych. Należy jednak podkreślić, że obowiązkowe stosowanie umów ramowych przez zarządców infrastruktury musi iść w parze z zmianą rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/545⁽³⁾. Umowy ramowe są regulowane tym rozporządzeniem w taki sposób, że ich stosowanie jest niezwykle biurokratyczne i uciążliwe dla zarządców infrastruktury. Z tego powodu wielu europejskich zarządców infrastruktury do tej pory sprzeciwiało się ich stosowaniu.

3.8. Nowa koncepcja planowania krocącego jest kluczowa dla tego, by nowy proces alokacji zdolności przepustowej i zarządzania nią odpowiadał potrzebom rynku. Jednocześnie należy zezwolić na specyfikę krajową, o ile nie zagraża ona ogólnemu procesowi wdrażania.

⁽³⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/545 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie procedury i kryteriów dotyczących umów ramowych o alokację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej (Dz.U. L 94 z 8.4.2016, s. 1).

EKES zauważa jednak również, że w perspektywie średnio- i długoterminowej potrzebne są ogromne inwestycje publiczne i stabilne finansowanie w celu budowy nowej infrastruktury oraz utrzymania i modernizacji istniejących linii, a jednocześnie inwestowanie w narzędzia cyfrowe, takie jak DCM. EKES uważa, że dla sektora kolejowego decydujące znaczenie ma szybsze wdrażanie DCM w nadchodzących latach. W tym celu Komisja Europejska powinna zapewnić dostępność wystarczających środków finansowych na pełne wdrożenie TTR, w tym DCM. Należy również promować inwestycje w europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), ponieważ może on zwiększyć przepustowość infrastruktury.

3.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja Europejska polega na wiedzy fachowej sektora, a mianowicie na wynikach projektu TTR i innych inicjatywach sektorowych, takich jak zarządzanie kryzysowe i europejska sieć zarządzania ruchem. Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej jest niezwykle skomplikowaną układanką. Należy dokładnie przeanalizować skutki wszelkich zmian w systemie. Nowy proces tworzenia zdolności przepustowej jest odpowiedzią na obecny brak harmonizacji, synchronizacji i koordynacji procesów alokacji zdolności przepustowych w UE. Dzięki solidnej wiedzy fachowej w poszczególnych sektorach wniosek może zapewnić lepsze dostosowanie nowego modelu do rzeczywistych potrzeb infrastruktury kolejowej i jej użytkowników.

3.10. Aby usprawnić ruch transgraniczny, we wniosku wzywa się do harmonizacji przepisów i procedur regulujących zarządzanie zdolnością przepustową infrastruktury kolejowej.

W związku z tym EKES podkreśla, że należy zawsze przestrzegać zasad pomocniczości i proporcjonalności. Należy ograniczyć do niezbędnego minimum dodawanie kolejnych poziomów koordynacji lub biurokracji do już złożonego systemu, takich jak: ustanowienie organu weryfikującego skuteczność działania, który doradzałby Komisji Europejskiej we wszystkich obszarach, które mają wpływ na funkcjonowanie przewozów kolejowych i zarządzanie infrastrukturą, ustanowienie wspólnych ram przeglądu wyników i zapewnienie stosowania przez zarządców infrastruktury wspólnych zasad i metod pomiaru skuteczności działania za pomocą uzgodnionych wskaźników, by lepiej zidentyfikować niedociągnięcia w wydajności sieci. Ważne jest stosowanie dobrze określonego, lecz ograniczonego zestawu kluczowych wskaźników efektywności. Organ weryfikujący skuteczność działania musi w wyważony sposób uwzględniać doświadczenie i wiedzę zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych.

EKES uważa, że ta inicjatywa ustawodawcza powinna ograniczać się wyłącznie do tego, co jest konieczne do wdrożenia TTR i powinna opierać się głównie na istniejących przepisach dyrektywy w sprawie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (SERA).

3.11. EKES uważa, że wcześniejsza jasność co do przydziału tras i większa elastyczność sprawią, że kolej stanie się bardziej atrakcyjna zarówno dla (dalekobieżnych) przewozów pasażerskich, jak i towarowych.

3.12. Chociaż optymalizacja alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej jest niezaprzeczalnie krokiem naprzód w promowaniu kolei jako zrównoważonego środka transportu, EKES podkreśla również ocenę tego sektora, że doprowadzi to do maksymalnego zwiększenia o 3 % użytecznej zdolności przepustowej i przesunięcia międzygałęziowego o > 0,5 % z transportu drogowego na kolejowy (*).

Obecna infrastruktura kolejowa w ogóle nie wystarcza do zaspokojenia popytu. Budowa nowej infrastruktury i właściwe utrzymanie istniejącej sieci znacznie zwiększy przepustowość, a także jakość infrastruktury oraz kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych.

3.13. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska przyznała, że istnieją inne wyzwania dla sektora kolejowego, które mogą mieć jeszcze większy wpływ, w szczególności „niewystarczająca internalizacja zewnętrznych kosztów transportu w różnych rodzajach transportu; niewystarczająca lub źle utrzymana infrastruktura kolejowa” oraz „brak technicznej i operacyjnej interoperacyjności krajowych systemów kolejowych w UE”.

(*) CER (2023) *Rail infrastructure capacity and traffic management: implementation of TTR and DCM*: https://www.cer.be/images/publications/positions/230201_CER_Position_Paper_TTR_and_DCM.pdf.

3.14. EKES przyznaje, że choć przepustowość kolei powinna być przydzielana w sposób jak najbardziej efektywny, wybór między przewozami pasażerskimi i towarowymi, dalekobieżnymi i lokalnymi oraz krajowymi i międzynarodowymi zawsze będzie wymagał wyważenia różnych interesów. Wybory te nie są neutralne i będą miały wpływ na to, w jaki sposób koleje służą naszym interesom publicznym. W związku z tym istotne jest, aby odpowiednio uwzględnić linie lokalne i regionalne. W każdym razie osiągnięcie celów Zielonego Ładu nie będzie możliwe bez transportu regionalnego ze względu na jego ogromną masę. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć zastosowane w rozporządzeniu podejście oparte raczej na sieci niż na korytarzu.

3.15. EKES zgadza się, że międzynarodowy kolejowy transport towarowy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bardziej zrównoważonego charakteru transportu towarowego w Europie, lecz zarazem ubolewa, że polityka UE z ostatnich dziesięcioleci, która w pełni zliberalizowała ten sektor w 2006 r., nie zwiększyła udziału kolejowych przewozów towarowych w Europie. Aby pobudzić kolejowy transport towarowy, potrzebna jest aktywna polityka UE skoncentrowana na inwestycjach i promowaniu transgranicznej współpracy między kolejowymi przedsiębiorstwami transportu towarowego. Platforma przedsiębiorstw kolejowych podobna do platformy zarządców infrastruktury (PRIME/ENIM), a także techniczne grupy robocze, podobne do obecnej struktury kolejowych korytarzy towarowych – grup doradczych przedsiębiorstw kolejowych (RAG) i grup doradczych terminali (TAG), pozwoliłyby zachować równowagę głosu rynkowego i zapewnić symetryczny odpowiednik ENIM w stosunku do Komisji, a także interfejs dla europejskiej sieci kolejowych organów regulacyjnych (ENRRB).

Ponadto EKES popiera dalszy rozwój i (unijne) finansowanie automatycznego sprzęgu sterowanego cyfrowo (DAC) w celu promowania kolejowych przewozów towarowych w Europie.

3.16. EKES w pełni popiera cele pakietu dotyczącego ekologicznego transportu, jakim jest uczynienie transportu w Europie bardziej zrównoważonym i przeniesieniem transportu towarowego z dróg na kolej. Komitet zauważa jednak, że pakiet nie zapewnia środków, które rzeczywiście doprowadzą do zmiany modelu transportu towarowego.

Bardziej efektywna alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej jest krokiem we właściwym kierunku. Jednak Komisja Europejska proponuje również ułatwienie działalności transgranicznej dużych samochodów ciężarowych zasilanych paliwami kopalnymi, tzw. megaciężarówek. Te samochody ciężarowe są nie tylko niebezpieczne dla innych użytkowników dróg i często niekompatybilne z transportem multimodalnym, ale również doprowadzą do odwrotnego przesunięcia międzygałęziowego z transportu kolejowego na drogowy.

3.17. Wreszcie EKES z żalem zauważa, że podejście Komisji Europejskiej do promowania kolejowych przewozów towarowych jako zrównoważonej podstawy europejskiej polityki transportowej nie wydaje się spójne. Niedawne dochodzenia w sprawie ewentualnej niezgodnej z prawem pomocy państwa na rzecz dwóch największych operatorów kolejowych przewozów towarowych w UE ⁽⁵⁾ wydają się iść w zupełnie przeciwnym kierunku. Zniechęcają one państwa członkowskie do inwestowania w promowanie kolejowych przewozów towarowych jako zrównoważonej alternatywy dla transportu drogowego.

3.18. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania spójnej strategii na rzecz promowania ekologicznego transportu towarowego w perspektywie długoterminowej. Proponowany pakiet dotyczący ekologizacji transportu towarowego jest niespójny i może doprowadzić do odwrotnego przesunięcia międzygałęziowego z transportu kolejowego na drogowy poprzez ułatwienie transgranicznych przewozów megaciężarówkami o napędzie na paliwa kopalne.

Bruksela, 25 października 2023 r.

Oliver RÖPKE

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ *State aid: Commission opens in-depth investigation into German support measures in favour of DB*: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_22_681 oraz *State aid: Commission opens in-depth investigation into French support measures in favour of Fret SNCF*: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_243.