

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei (wersja skodyfikowana)
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową
- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych

COM(2006) 783 wersja ostateczna — 2006/0273 (COD)

COM(2006) 785 wersja ostateczna — 2006/0274 (COD)

COM(2006) 784 wersja ostateczna — 2006/0272 (COD)

(2007/C 256/08)

Dnia 16 stycznia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 71 i 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawach wspomnianych powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Roberto CONFALONIERI.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 137 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia**1.1 Wnioski dotyczące:**

- zmiany rozporządzenia (WE) nr 881/2004 ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową,
- zmiany dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei,

wydają się zgodne z zamiarem ułatwienia operatorom dostępu do europejskiego systemu kolei.

Wnioski te:

- upraszczają procedury certyfikacji taboru kolejowego w systemie interoperacyjnym,
- ujednolicają większość weryfikacji przeprowadzanych na szczeblu krajowym, dotyczących taboru kolejowego, procesów utrzymania i operatorów zajmujących się ruchem kolejowym oraz utrzymaniem,
- stwarzają całościowy system porównawczy krajowych przepisów dotyczących certyfikacji, między innymi w odniesieniu do elementów nienależących do technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI).

1.2 EKES popiera cel uproszczenia procedury oddawania do eksploatacji.

1.3 EKES uważa, że takie uproszczenie zwiększy zakres wykorzystania europejskiego systemu kolei, zmniejszy zapotrze-

bowanie na inne środki transportu i przyczyni się do poprawy stanu środowiska poprzez wykorzystanie źródeł energii zalecanych w planach energetycznych UE.

1.4 EKES zaleca, by proces dalszego stosowania europejskich norm interoperacyjności oraz podziału kontroli certyfikacji między organy krajowe i wspólnotowe nie stwarzał zagrożeń dla bezpieczeństwa.

1.5 EKES zaleca w szczególności, by z uwagą pokierować wprowadzanym przez nowy system podziałem kompetencji między poszczególne organy.

1.6 EKES uważa, że w wypadku wagonów towarowych i pasażerskich oddanych do eksploatacji po wejściu w życie obecnej dyrektywy wystarczające jest jedno zezwolenie na oddanie do eksploatacji, wydane przez jedno państwo członkowskie Wspólnoty. Nowe rozporządzenie dotyczące Europejskiej Agencji Kolejowej umożliwi operatorom kolejowym, organom zarządzającym infrastrukturą, posiadaczom wagonów, a przede wszystkim organom certyfikacji krajowej:

- skrócenie czasu potrzebnego na certyfikację,
- zmniejszenie liczby weryfikacji poprzez wyeliminowanie ich dublowania na szczeblu krajowym w związku ze wspólnymi normami,
- działanie w jednoznacznych ramach prawnych wraz z możliwością wykorzystania wskazówek technicznych Agencji.

1.7 EKES przyjmuje do wiadomości, że ze względu na przyszłe działania Agencja stanie się organem kierującym tworzeniem europejskiego systemu kolei (składającego się z sieci dużych prędkości, korytarzy TEN, a w przyszłości — z całej pozostałej części sieci krajowych) poprzez koordynację i poszerzenie systemu ERTMS (europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym), czemu towarzyszyć będzie opublikowanie systemu porównywania przepisów krajowych i wsparcie techniczne dla krajowych organów certyfikacji.

1.8 Stopniowe zwiększenie roli Europejskiej Agencji Kolejowej, jako organu kierującego i kontrolującego proces interoperacyjności kolejowej oraz zmian technologicznych, będzie się wiązać z równoczesną, częściową zmianą funkcji krajowych organów certyfikacji.

1.9 EKES zwraca się do Komisji o rozważenie stosowności wprowadzenia europejskiego rejestru problemów bezpieczeństwa w ruchu kolejowym, przyjętego wspólnie przez państwa członkowskie w celu stworzenia bazy wiedzy dotyczącej wspólnych parametrów.

1.10 Pożądanym efektem jest stworzenie europejskiego rynku taboru kolejowego, działań konserwacyjnych w odniesieniu do systemu i taboru kolejowego oraz zasobów ludzkich zajmujących się kierowaniem usługami transportowymi.

1.11 Dla europejskich producentów taboru kolejowego będzie to stanowić niepowtarzalną okazję, zwłaszcza jeśli decyzje techniczne dotyczące TSI umożliwią zachowanie odpowiedniej liczby producentów w celu zagwarantowania konkurencyjnego europejskiego rynku taboru kolejowego (i utrzymania taboru).

1.12 EKES zaleca, by w wypadku taboru kolejowego oddanego do eksploatacji przed wejściem w życie obecnej dyrektywy i pozbawionego deklaracji weryfikacji „WE” zastosowanie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei nie było krzywdzące dla operatorów kolejowych z administracyjnego punktu widzenia.

1.13 EKES uważa, że należy zapewnić obecność krajowych organów certyfikacji w krajach należących do Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS).

1.14 Należy zapewnić, że w analizie odstępstw od TSI przeanalizowany zostanie szczegółowo, z punktu widzenia równowagi ekonomicznej projektu, wpływ współfinansowania wspólnotowego na jego efektywność ekonomiczną.

1.15 EKES jest zdania, że analiza odstępstw nie może być sporządzona dla każdej TSI z osobna, lecz dla całego systemu TSI.

1.16 EKES uważa, że do potrzeb publikacji TSI przez Agencję należy zalecić obecny system językowy.

Uważa, że w wypadku wszystkich czynności konstrukcyjnych czy odnawiających należy zwracać się o ocenę i opinię do

Agencji, nawet jeżeli nie są one finansowane przez Wspólnotę Europejską, w celu ukierunkowania zarówno działań krajowych, jak i wspólnotowych na europejski system bezpieczeństwa.

1.17 Zdaniem Komitetu wszystkim zainteresowanym podmiotom należy stworzyć możliwość zwrócenia się do Europejskiej Agencji Kolejowej o opinie, nawet jeżeli stoją one w sprzeczności z ocenami krajowych organów certyfikacji. Komitet uważa zwłaszcza, że konieczne jest zagwarantowanie dostępu wspólnotowym przedsiębiorstwom kolejowym i organizacjom skupiającym pracowników tego sektora.

2. Argumenty i spostrzeżenia

2.1 Główne elementy i ogólny kontekst wniosku

2.1.1 Stopniowe tworzenie europejskiego obszaru kolejowego bez granic wymaga przepisów technicznych odnoszących się do aspektów związanych z bezpieczeństwem, zarządzaniem i procedurami dostępu do systemu.

2.1.2 Dyrektywa Rady nr 91/440/EWG z 29 lipca 1991 r. i nr 95/18/WE z 19 czerwca 1995 r. oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/14/WE z 26 lutego 2001 r., dotyczące rozwoju kolei wspólnotowych, przewidują stopniowe otwarcie dostępu do infrastruktury wspólnotowej wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym posiadającym licencję wydaną przez jedno z państw członkowskich i pragnącym świadczyć usługi transportu towarowego w nowych ramach odniesienia.

2.1.3 Równoczesne dążenie do celów bezpieczeństwa i interoperacyjności wymaga prac technicznych, które powinny się odbywać pod kierownictwem wyspecjalizowanego organu. Z tego względu utworzono Europejską Agencję Kolejową do spraw bezpieczeństwa i interoperacyjności.

2.1.4 Główne cele działalności Agencji to:

- promowanie tworzenia europejskiego obszaru kolejowego, przyczynianie się do ożywienia sektora, wzmacnianie bezpieczeństwa,
- opracowywanie wspólnych wskaźników, celów i metod w zakresie bezpieczeństwa,
- ułatwianie procedur wydawania przedsiębiorstwom kolejowym certyfikatów bezpieczeństwa,
- zagwarantowanie jak największej przejrzystości i skutecznego rozpowszechniania informacji,
- zapewnienie kontynuacji działalności w zakresie TSI i ich dalszego rozwoju w przyszłości w stałych ramach technicznych,
- rozwinięcie interoperacyjności sieci transeuropejskiej poprzez przyjęcie nowych projektów inwestycyjnych wspieranych przez Wspólnotę, zgodnych z celem interoperacyjności,

- wspieranie utworzenia systemu certyfikacji dla warsztatów naprawczych,
- udzielenie wsparcia technicznego w celu zapewnienia, że kompetencje zawodowe wymagane do prowadzenia pociągów będą należycie uwzględnione na szczeblu europejskim,
- udzielenie wsparcia technicznego w celu ustanowienia systemu rejestracji służącego uznawaniu przydatności taboru kolejowego do użytku w określonych warunkach,
- zagwarantowanie maksymalnej przejrzystości i równości dostępu wszystkim stronom do stosownych informacji,
- pobudzanie do promowania innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa kolejowego i interoperacyjności.

2.1.5 Krajowe procedury homologacji lokomotyw są obecnie uznawane za jedno z głównych utrudnień w tworzeniu nowych przedsiębiorstw kolejowych w sektorze transportu towarowego i za dużą przeszkodę dla interoperacyjności europejskiego systemu kolejowego.

2.1.6 Zważywszy na to, że żadne państwo członkowskie nie może samodzielnie decydować o ważności wydanego przez siebie zezwolenia na oddanie do eksploatacji na terytorium innych państw członkowskich, konieczna jest inicjatywa wspólnotowa w celu zharmonizowania i uproszczenia procedur krajowych oraz umożliwienia bardziej systematycznego korzystania z zasady wzajemnego uznawania.

2.1.7 Co więcej, w ramach programu uproszczenia prawodawstwa Komisja zamierza skonsolidować i połączyć dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolejowej w celu stworzenia jednolitego systemu przepisów dla europejskiego systemu kolejowego.

2.1.8 Te inicjatywy umożliwiają podniesienie konkurencyjności transportu poprzez zmniejszenie kosztów sektora kolejowego.

2.2 Europejska Agencja Kolejowa

2.2.1 Agencja ułatwia procedurę certyfikacji obecnego taboru kolejowego, przygotowując dokument referencyjny umożliwiający ustalenie równoważności pomiędzy poszczególnymi przepisami krajowymi.

2.2.2 Agencja ocenia wnioski o finansowanie wspólnotowe w zakresie projektów dotyczących infrastruktury i taboru kolejowego w celu zweryfikowania ich „interoperacyjności”.

2.2.3 Agencja ocenia relacje między posiadaczami wagonów a przedsiębiorstwami kolejowymi (dawne porozumienie RIV [porozumienie między przedsiębiorstwami kolejowymi, dotyczące wzajemnego użytkowania wagonów]), zwłaszcza w dzie-

zynie utrzymania, oraz przedstawia Komisji zalecenia co do ich uregulowania.

2.2.4 Agencja sporządza zalecenia dotyczące wspólnych kryteriów określania kompetencji zawodowych i oceny pracowników zajmujących się zarządzaniem i utrzymaniem.

2.2.5 Agencja przyjmuje rolę organu właściwego dla projektu ERTMS.

2.3 Interoperacyjność

2.3.1 Wniosek zmierza do uproszczenia i modernizacji europejskich ram prawnych. W tym kontekście proponuje ponownie kodyfikację i połączenie obecnych dyrektyw dotyczących interoperacyjności kolejowej.

2.3.2 Komisja, bogatsza o dziesięcioletnie doświadczenie w dziedzinie wdrażania dyrektyw w sprawie interoperacyjności, proponuje również szereg ulepszeń części technicznej ram prawnych.

2.4 Bezpieczeństwo europejskich kolei

2.4.1 Zmiana art. 14 dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolejowego wprowadza uściślenie wskazujące, która część zezwolenia powinna być wzajemnie uznawana, a która jest ściśle związana z kompatybilnością danego pojazdu z daną infrastrukturą.

2.4.2 W następstwie zmian prawodawstwa:

- za każdym razem, kiedy pojazd jest oddawany do eksploatacji, należy wyraźnie wyznaczyć podmiot „odpowiedzialny” za utrzymanie,
- przedsiębiorstwo kolejowe powinno dowieść, że używane przez niego wagony są eksploatowane i poddawane konserwacji zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- przedsiębiorstwa kolejowe objaśniają system i procedury przez nie ustanowione w celu zapewnienia, że używanie wagonów pochodzących od różnych posiadaczy nie narazi bezpieczeństwa kolejowego,
- Agencja ocenia procedury ustanowione przez przedsiębiorstwa kolejowe w celu zarządzania relacjami z posiadaczami wagonów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejska Agencja Kolejowa

3.1.1 Cechy charakterystyczne systemu kolejowego sprawiają, że wszystkie elementy przyczyniają się do bezpieczeństwa systemu.

3.1.2 Jeżeli koncepcja Agencji rozszerzy się z systemu interoperacyjnego na system bezpieczeństwa, jej kompetencje z czasem obejmą wszystkie elementy systemu.

3.1.3 Można się spodziewać, że pod koniec procesu będzie istniał jeden system wspólnotowy i jedna agencja kolejowa.

3.1.4 Etap porównania przepisów należy uznać za jeden z koniecznych kroków w tym kierunku.

3.1.5 Konieczne jest ocenienie różnorodnego wpływu, jaki decyzje w sprawie TSI i nowe procedury certyfikacji wywrą na poszczególne państwa członkowskie, zarządców infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe, posiadaczy wagonów i klientów końcowych.

3.1.6 Ochrona równowagi gospodarczej różnych sieci krajowych i różnych podmiotów działających na rynku musi być brana pod uwagę, zwłaszcza na etapie harmonizacji przepisów technicznych i procedur certyfikacji.

3.1.7 Agencji należy powierzyć zadanie ukierunkowania decyzji technicznych w sprawie obecnej i przyszłej sieci otwartej na interoperacyjność, również bez wykorzystania bodźca finansowego.

3.1.8 Należy wziąć pod uwagę, że kompetencje Agencji zostaną rozszerzone na całą wspólnotową sieć kolejową, zgodnie z postanowieniami wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

3.2 Interoperacyjność

3.2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje uproszczenie TSI odnoszących się do systemu kolei dużych prędkości i do systemu tradycyjnego, kiedy są one porównywalne.

3.2.2 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje rozszerzenie zakresu TSI poza sieć kolei dużych prędkości i korytarze TEN (sieci transeuropejskie), aż do pokrycia wszystkich sieci krajowych, z zachowaniem pewnych wyjątków.

3.2.3 Rozszerzenie to stanowi przełom w polityce ewolucji technologicznej europejskiego systemu kolejowego na drodze do przekształcenia go w jednolitą sieć europejską. Związany z nim wpływ ekonomiczny i strategiczny jest większy od tego, jaki wskazano we wstępie do wniosku.

3.2.4 Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji dotyczących rodzajów TSI, które należy zastosować do nowej infrastruktury, po istotnych dostosowaniach infrastruktury już istniejącej, będzie w dużej mierze spoczywać na Wspólnocie.

3.2.5 Decyzje wspólnotowe w sprawie określenia TSI i ich ewolucji w stosunku do obecnej sytuacji każdego państwa

członkowskiego będą miały silny wpływ ekonomiczny na planowanie inwestycji technologicznych i infrastrukturalnych poszczególnych państw członkowskich.

3.2.6 Konieczne wydaje się przeprowadzenie ekonomicznej oceny wpływu nowych TSI na każde z państw członkowskich. Będzie to podstawa do zadecydowania o celowości ich przyjęcia.

3.2.7 Ocenę tę należy przeprowadzić w inny sposób dla TSI wywierających wpływ na inwestycje publiczne państw członkowskich i dla TSI oddziałujących na inwestycje przedsiębiorstw kolejowych oraz operatorów prywatnych.

3.2.8 Rozszerzenie zakresu zastosowania TSI na całą europejską sieć kolejową, oprócz pewnych wyjątków, sugeruje również nowy system relacji między Europejską Agencją Kolejową a organami certyfikacji poszczególnych państw członkowskich.

3.2.9 W odniesieniu do wyżej wspomnianych organów certyfikacji można przewidzieć, że w przyszłości skoncentrują one swe działania na certyfikacji na rzecz przedsiębiorstw i operatorów, a nie na kierowaniu rozwojem norm technicznych.

3.2.10 Zmiana dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei jest jedną ze zmian technicznych mających na celu ułatwienie ruchu interoperacyjnego taboru kolejowego.

3.2.11 Równocześnie dyrektywa wprowadza nowy podmiot: „posiadacza” wagonów.

3.2.12 Proces certyfikacji taboru kolejowego jest zorganizowany w taki sposób, by ocena była dokonywana przez różne organy w zależności od różnorodnych aspektów technicznych.

3.2.13 Aspekty zawarte w TSI będą podlegać certyfikacji przez którykolwiek z krajowych organów certyfikacji.

3.2.14 Dodatkowe aspekty krajowe będą podlegać kontroli krajowego organu certyfikacji danej sieci. Krajowy organ certyfikacji przyjmuje do wiadomości certyfikacje „wspólnotowe”, weryfikuje właściwe certyfikaty krajowe i wydaje dokument bezpieczeństwa. Ma uprawnienia do odrzucenia wniosku o certyfikację i z tego względu pozostaje odpowiedzialnym za spójność wszystkich certyfikowanych elementów.

3.2.15 Co się tyczy rezultatu złożenia wniosku o certyfikację, Europejska Agencja Kolejowa działa jako niezależny organ odwoławczy.

3.2.16 Oprócz ogólnych uwag przytoczonych w poprzednich częściach („Interoperacyjność” i „Agencja”) EKES nie ma innych spostrzeżeń.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejska Agencja Kolejowa

4.1.1 Art. 8 a: z jednej strony Agencja sporządza i aktualizuje dokument porównujący i ustalający równowagę przepisów krajowych dla każdego parametru (pkt 2), a z drugiej strony wydaje jedynie opinie techniczne w sprawie:

- równoważności przepisów,
- wymaganych informacji uzupełniających,
- uzasadnienia odmowy pozwolenia.

Działalność Agencji byłaby bardziej skuteczna, gdyby opinie te były wiążące i gdyby zainteresowane podmioty (zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe i posiadacze taboru kolejowego) mogły składać o nie wnioski.

4.1.2 Art. 15: zadanie Agencji powinno zostać rozszerzone na wszystkie projekty odnawiania, zagospodarowania lub budowy dotyczące części infrastruktury podlegających obecnym bądź przyszłym TSI.

4.1.3 Art. 16 a: konieczne jest podanie Agencji parametrów oceny służących wybraniu „dobrowolnego lub obowiązkowego” systemu certyfikacji na podstawie:

- poziomu bezpieczeństwa,
- przejrzystości relacji między przedsiębiorstwami,
- przejrzystości rynku i regulacji.

Należy wyjaśnić, czy system certyfikacji będzie miał wpływ na przedsiębiorstwa kolejowe posiadające wagony i jaki on będzie.

4.1.4 Art. 18: należy zaakcentować, że przygotowując formularze wniosków o rejestrację, Agencja powinna jak najbardziej ograniczyć liczbę specyfikacji niezawartych we wspólnych częściach.

4.1.5 Art. 21 b: uprawnienia Agencji wydają się całkowicie zgodne z jej celami. Nie zachowano zasady pomocniczości.

4.2 Interoperacyjność

4.2.1 Art. 1: tam, gdzie przewidziano rozszerzenie TSI na Europejski Obszar Gospodarczy, należy równocześnie zapewnić uznanie krajowych organów certyfikacji.

4.2.2 Art. 6: swoboda pozostawiona Agencji w odniesieniu do systemu językowego, w jakim należy publikować załączniki techniczne TSI, nie sprzyja łatwemu i wspólnemu dostępowi do prawodawstwa wspólnotowego w sprawie interoperacyjności.

4.2.3 Art. 7: koncepcja odstępstwa wydaje się szczególnie szeroka, zwłaszcza w odniesieniu do względów ekonomicznych, gdyż nie przewiduje wpływu finansowania wspólnotowego na ekonomiczną analizę wykonalności. System odstępstw nadawałby się bardziej do zastosowania w całościowym systemie TSI dotyczącym omawianego projektu niż jako odstępstwo od pojedynczego TSI.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
