

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”

COM(2011) 144 wersja ostateczna

(2012/C 24/32)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 28 marca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”

COM(2011) 144 wersja ostateczna

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje ogólnie z zadowoleniem białą księgę Komisji pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (dalej: „plan”). Strategia zaprezentowana w tym planie jest w znacznej mierze zgodna ze stanowiskiem Komitetu wyrażonym we wcześniejszych opiniach. Pragnie on jednak zgłosić zastrzeżenia dotyczące niektórych aspektów.

1.2 EKES przyznaje, że cel dotyczący ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu o 60 % do 2050 r. jest bardzo ambitny, ale zgodny z ogólnym stanowiskiem UE w sprawie ochrony klimatu, i że pozwala na zapewnienie równowagi między koniecznością szybkiego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych a czasem potrzebnym na optymalizację efektywności energetycznej w jednolitym europejskim obszarze transportu oraz uzyskania nowych, zrównoważonych paliw i systemów napędu celem ograniczenia uzależnienia od paliw kopalnych.

1.3 EKES stwierdza znaczny rozdziew między celami, sposobami dążenia do nich i finansowaniem niezbędnym do ich osiągnięcia. Komitet zaleca spójniejsze połączenie strategicznych założeń planu (do 2050 r.) z bardziej praktycznymi i bezpośrednimi środkami (do 2020 i 2030 r.).

1.4 Jak słusznie zauważono w planie, osiągnięcie stanu, w którym alternatywne środki zajmować będą większą niż obecnie część rynku, wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, a dokument mówi głównie o finansowaniu

podstawowej sieci TEN-T i wskazuje niektóre sposoby uzyskania przynajmniej części finansowania. Opłaty i środki prywatne wszędzie jednak nie wystarczą. Uwagi te dotyczą ogólnie infrastruktury, w tym budowy i utrzymania niezbędnej infrastruktury drogowej. EKES zaleca, by w wieloletnich ramach finansowania na okres po 2013 r. przyznano niezbędne środki na infrastrukturę transportową. Przyszłe projekty wymagają lepszej koordynacji między państwami członkowskimi a instytucjami UE, jeśli chodzi o kryteria planowania i określania priorytetów. Muszą one obejmować także modernizację istniejącej infrastruktury.

1.5 EKES popiera rozwijanie strategii na rzecz skutecznego i rzeczywiście zrównoważonego transportu europejskiego, w której uwzględnione zostaną wyzwania gospodarcze i ekologiczne, a także społeczne. Przemiany, niezależnie od środka transportu, muszą lepiej uwzględniać i wzmacniać dialog społeczny. EKES odnotowuje zawartą w planie Komisji wzmiankę o „minimalnych zobowiązaniach w zakresie usług publicznych”. Kwestia ta powinna jednak być przedmiotem rokowań zbiorowych w każdym państwie członkowskim UE. Zgadza się z Komisją, że dialog społeczny ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania konfliktom społecznym, z pełnym poszanowaniem praw pracowników do działań zbiorowych, zgodnie z art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.6 Oprócz położenia nacisku na konieczność tworzenia warunków sprzyjających jakości miejsc pracy w sektorze transportu, istotne jest także proponowanie środków na rzecz poprawy szkolenia i wspieranie wysiłków uczestników rynku w zakresie rekrutacji. Ogólnie, wymiar społeczny planu jest niski.

1.7 W planie pesymistycznie oceniono możliwość redukcji emisji w drogowym transporcie towarów. Być może oprócz promowania rozwoju nowych systemów napędu i paliw należałoby rozważyć jeszcze większe wsparcie dla środków pozwalających zoptymalizować ten sektor transportu i ograniczyć przejazdy przy zachowaniu jego ogólnego potencjału dzięki narzędziom elektronicznym, lepszej logistyce, sprawniejszym pojazdom oraz rozwijaniu „zielonych korytarzy”.

1.8 Choć plan opiera się na kombinacji rodzajów transportu (elemencie współmodalności), zaproponowano w nim także konkretne cele dotyczące przesunięcia części przewozów towarowych z transportu drogowego na inny środek (np. 30 % drogowych przewozów towarowych na odległościach powyżej 300 km ma zostać przesuniętych do transportu kolejowego lub wodnego do 2030 r., a ponad 50 % – do 2050 r.). Takie jednolite podejście nie ma odpowiedniej podstawy naukowej i ani w białej księdze, ani w ocenie skutków nie wyjaśnia się przesłanek ustalenia tego prognozy.

1.9 W planie zaleca się pogłębienie polityki liberalizacji, zwłaszcza jeśli chodzi o sektor kolejowy. Członkowie EKES-u pragną, by przede wszystkim dokonano obiektywnego bilansu reform przeprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich, a zwłaszcza zasad oddzielenia zarządzania infrastrukturą od świadczenia usług, oraz ich wpływu na popularność kolei, korzystanie z transportu kolejowego, bezpieczeństwo, zatrudnienie, jakość usług, koszty produkcji i przystępność cenową dla podróżnych.

1.10 W planie zaproponowano wprowadzenie obowiązku udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych wyłącznie w ramach konkurencyjnych zaproszeń do składania ofert. EKES oczekuje, że Komisja Europejska – przed przedstawieniem propozycji w tej sprawie i najpóźniej do sześciu miesięcy od 3 grudnia 2014 r. – przygotuje sprawozdanie na temat wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, jak przewidziano to w art. 8.2.

1.11 Komitet podkreśla istotne znaczenie publicznego transportu miejskiego w ramach zrównoważonej polityki transportowej. Absolutnie niezbędne jest rozwijanie skutecznego, bezpiecznego, przystępnego i konkurencyjnego wobec pojazdów indywidualnych publicznego transportu miejskiego. Ma to tym większą wagę, że jego korzystny wpływ na ograniczenie emisji, hałasu i zatorów jest niezaprzeczalny. Komitet opowiada się więc za tym, by Unia Europejska, nie naruszając zasady pomocniczości, wyznaczyła państwom członkowskim cele w dziedzinie publicznego transportu miejskiego i wykorzystywała fundusze strukturalne i spójnościowe, by przyczynić się do jego rozwoju i modernizacji, a jednocześnie zintensyfikowała działania centrum monitorowania mobilności w miastach.

1.12 W planie jest też mowa o transporcie towarów na obszarach miejskich, ale w zbyt zachowawczym tonie. Należałoby przeanalizować potrzebę i możliwość wspólnych działań i zaproponowania wiążących przepisów w tej dziedzinie, gdyż dystrybucja na „ostatnim kilometrze” w miastach ma istotne znaczenie dla swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym i dla propagowania zrównoważonych środków transportu.

2. Wprowadzenie

2.1 Białe księgi z 1992 i 2001 r. miały na celu głównie nadanie transportowi bardziej zrównoważonego charakteru, np. poprzez przeniesienie ruchu z transportu drogowego na środki transportu korzystniejsze dla środowiska naturalnego, jak transport morski, żegluga śródlądowa czy kolej, zalecanie rozwiązań uwzględniających ochronę środowiska, obciążenie sektora transportu rzeczywistymi kosztami dla społeczeństwa za pomocą internalizacji kosztów zewnętrznych, a także poprzez ograniczenie zapotrzebowania na transport dzięki skutecznemu planowaniu.

2.2 Z biegiem czasu, zwłaszcza przy okazji przeglądu śródkresowego białej księgi Komisji Europejskiej z 2001 r., do którego doszło w 2006 r., akcent przesunął się na współmodalność, skuteczne multimodalne łańcuchy transportu oraz znaczenie odpowiedniej infrastruktury i systemów wsparcia jako środków ograniczenia wpływu sektora transportu na środowisko.

2.3 Obecny plan odróżnia się od poprzednich białych ksiąg z jednej strony perspektywą, gdyż dotyczy ponad czterech dekad, czyli okresu do 2050 r., przy czym niektóre cele zostały wyznaczone w krótszej perspektywie, na lata 2020 i 2030, a z drugiej strony ze względu na wyraźne stwierdzenie, że ograniczenie mobilności nie może być brane pod uwagę. W planie określono jednak ambitne cele, jeśli chodzi o zrównoważony charakter transportu, zwłaszcza w zakresie efektywności energetycznej, zmniejszenia uzależnienia od ropy naftowej, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i rozwoju technologicznego.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem plan, który wydaje mu się wartościowym wkładem w rozwój skutecznego i zrównoważonego systemu transportu w Europie. Strategia zaprezentowana w tym planie jest w znacznej mierze zgodna ze stanowiskiem Komitetu wyrażonym we wcześniejszych opiniach.

3.2 Można żałować, że w liście inicjatyw wskazano bardzo mało konkretnych terminów. Niektóre z nich można by wywnioskować, porównując tę listę z listą 10 celów z punktu 2.5 planu, byłyby to jednak tylko czysta hipoteza. W planie nie jest jasno widoczny związek między środkami strategicznymi (w perspektywie roku 2050) a środkami taktycznymi (które można przedsięwziąć od zaraz). Plan powinien zawierać zwłaszcza bardziej szczegółowy program prac na lata 2013–2020.

3.3 EKES uznaje żywotną rolę transportu jako czynnika konkurencyjności i dobrobytu, potrzebę stworzenia zintegrowanego europejskiego systemu transportu oraz lepszego uwzględnienia kwestii zrównoważonego rozwoju i promowania niskowęglowych środków transportu, efektywności energetycznej, efektywności wykorzystania zasobów, bezpieczeństwa dostaw i niezależności energetycznej oraz ograniczenia zatorów komunikacyjnych. EKES może poprzeć nacisk położony na zoptymalizowaną wydajność multimodalnych łańcuchów logistycznych i skuteczniejsze wykorzystanie infrastruktury transportowej. Popiera także zawartą w planie strategię dotyczącą szerszego niż w poprzednich wersjach białej księgi wykorzystania narzędzi rynkowych.

3.4 W swych wcześniejszych opiniach EKES wnosił także o podjęcie konkretnych działań pozwalających osiągnąć pożądane cele. W odniesieniu do niektórych zagadnień plan można uznać za duży postęp. Przede wszystkim mowa tu o ogólnej deklaracji (w punkcie 13), że podejście oparte na dotychczasowych zasadach nie przyniesie odpowiednich wyników, jeśli chodzi o zależność wobec ropy naftowej, emisję CO₂, dostępność, a także koszty społeczne wypadków i zanieczyszczenia hałasem.

3.5 Większość przewidzianych inicjatyw ma na celu wdrożenie współmodalności w ramach jednolitego europejskiego obszaru transportu. Z uznaniem należy przyjąć nacisk położony na współmodalność. EKES podkreśla, że współmodalność będąca filarem planu oznacza optymalizację wszystkich środków transportu oraz powiązań między nimi. Jednakże niektóre z zaproponowanych środków wymagają sformułowania pewnych uwag.

3.6 Plan zawiera bardzo ambitne cele dotyczące nadania ekologicznego charakteru systemowi transportu, ale brak w nim realistycznego określenia sposobów ich osiągnięcia oraz szacunku kosztów. EKES jest zaniepokojony rozdziewem między celami, sposobami dążenia do nich oraz niezbędnymi do tego środkami finansowymi.

3.7 Długoterminowy cel ograniczenia do 2050 r. o 60 % emisji CO₂ w sektorze transportu jest celem ambitnym. Może się on okazać głównym elementem przemian technicznych i politycznych w dziedzinie transportu, jeśli zostanie on utrzymany w dającej się przewidzieć przyszłości.

3.8 EKES przyznaje, że cel dotyczący emisji jest zgodny z ogólnym stanowiskiem UE w sprawie ochrony klimatu i pozwala na zapewnienie równowagi między koniecznością szybkiego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych a możliwością szybkiego zastosowania paliw alternatywnych dla sektora transportu będącego istotną dziedziną działalności w gospodarce unijnej. Komitet sugeruje, by te długoterminowe cele planu uzupełnić o bardziej szczegółowe, wymierne cele średnioterminowe dotyczące ograniczenia uzależnienia od ropy naftowej oraz zmniejszenia hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

3.9 EKES przyjmuje do wiadomości ważne, jasno wyrażone w punkcie 18 planu stwierdzenie, że „nie możemy ograniczyć mobilności”. Zdaniem Komitetu nie należy go interpretować jako sprzecznego ze środkami mającymi na celu zwiększenie efektywności energetycznej transportu i ograniczenie emisji, np. poprzez optymalizację ładunków, poprawę logistyki, by osiągnąć wyższe wskaźniki ładowności i promowanie rozwiązań w zakresie transportu publicznego. Środki te wymieniono w planie i ogólnie zasługują one na pozytywną ocenę. Zachęcają do zmiany w sposobie zachowania i konsumpcji. Osiągnięcie równowagi między określonymi w planie celami dotyczącymi emisji a dalszym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa UE w zakresie mobilności będzie rzecz jasna trudnym zadaniem. Z tego też powodu Komitet uznaje za istotne stwierdzenie w punkcie 18.

3.10 Jeśli chodzi o drogowy transport towarów, EKES zgadza się z potrzebą skutecznego wykorzystania dostępnych zasobów poprzez koordynację przesyłek o mniejszych rozmiarach oraz stworzenia optymalnych multimodalnych „zielonych korytarzy” transportu towarowego dzięki współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Komitet zauważa jednak, że ambitny plan ograniczenia emisji CO₂ (o 60 %) może wymagać zastosowania bardziej przemyślanych i zdecydowanych środków.

3.11 W planie wzięto pod uwagę konieczność wzmocnienia konkurencyjności środków transportu alternatywnych wobec transportu drogowego. Komitet popiera ten cel pod warunkiem, że będzie on realizowany poprzez podnoszenie potencjału i jakości transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego na małych odległościach oraz skuteczności usług intermodalnych, a nie kosztem rozwoju skutecznych i zrównoważonych usług transportu drogowego w UE.

3.12 Oprócz promowania alternatywnych rodzajów transportu Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny także zdecydowanie dążyć do tego, by nadać transportowi drogowemu zrównoważony charakter z gospodarczego, ekologicznego i społecznego punktu widzenia. EKES jest zaniepokojony napięciami na rynku drogowych przewozów towarowych spowodowanymi rozbieżnościami w ochronie socjalnej i poziomie płac. Komitet podkreśla znaczenie dialogu społecznego w tym sektorze i skutecznego wdrożenia środków nadzoru przewidzianych w pakiecie dotyczącym transportu drogowego, który wejdzie w życie 4 grudnia 2011 r. EKES wzywa Komisję do ścisłej kontroli wdrażania tego pakietu w państwach członkowskich. Wzywa ponadto Komisję i państwa członkowskie do przeznaczenia wszelkich niezbędnych środków na egzekwowanie przepisów i kontrolę przestrzegania unijnego dorobku prawnego w dziedzinie transportu drogowego. UE powinna również podjąć działania, by zapewnić uczciwą konkurencję, godziwe warunki pracy i większe bezpieczeństwo na drogach, w tym także w aspekcie dostępu do transportowego rynku wewnętrznego przewoźników z krajów trzecich i możliwych zagrożeń zniekształcenia konkurencji.

3.13 Jak słusznie zauważono w planie, osiągnięcie stanu, w którym alternatywne środki zajmować będą większą niż obecnie część rynku, wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, także w infrastrukturę transportu drogowego, a dokument nie zawiera jasnych pomysłów na ich sfinansowanie. Powszechnego wykorzystania inwestycji prywatnych i opłat za użytkowanie infrastruktury nie można uznać za panaceum. Komitet opowiada się za internalizacją w sektorze transportu, o czym wielokrotnie wspominał we wcześniejszych opiniach. Komitet zgadza się, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” instrumenty gospodarcze mają odzwierciedlać rzeczywisty koszt transportu dla społeczeństwa, tak by trwale ukierunkować zachowania rynkowe na zrównoważony rozwój. W tym względzie dochody z tych dodatkowych opłat powinny zostać przeznaczone na rozwój transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz optymalizację całego systemu transportu w celu realizacji prawdziwie zrównoważonej polityki mobilności. Opłaty te należy odróżnić od opłat mających na celu finansowanie, czyli pobieranych na zasadzie „użytkownik płaci”.

3.14 W odniesieniu do internalizacji kosztów zewnętrznych EKES przypomina, że powinna ona dotyczyć w jednakowym stopniu wszystkich rodzajów transportu ⁽¹⁾. W wydanej niedawno opinii EKES wskazał, że UE musi stopniowo zastąpić obecne opłaty w sektorze transportu skuteczniejszymi instrumentami opartymi na mechanizmach rynkowych, by włączyć koszty zewnętrzne w strukturę cen.

3.15 EKES ma poważne wątpliwości co do trafności konkretnych celów dotyczących przesunięcia części przewozów na inny środek transportu: 30 % drogowych przewozów towarowych na odległościach powyżej 300 km ma zostać przesuniętych do transportu kolejowego lub wodnego do 2030 r., a ponad 50 % – do 2050 r. Takie jednolite podejście nie ma odpowiedniej podstawy naukowej i ani w białej księdze, ani w ocenie skutków nie wyjaśnia się przesłanek ustalenia tego prognozy. Ponadto urzeczywistnienie takiej wizji oznaczałoby znaczne obciążenie dla wielu peryferyjnych państw członkowskich, co naraziłoby na szwank zasadę spójności regionalnej. EKES wnosi, by Komisja zwróciła szczególną uwagę na tę kwestię i przedstawiła wszelkie niezbędne wyjaśnienia. EKES zwraca też jednak uwagę na fakt, iż ok. 85 % przewozów towarowych w UE odbywa się na odległościach krótszych niż 150 km, na których w najbliższych dziesięcioleciach nie można się spodziewać poważnej alternatywy dla transportu drogowego.

3.16 To samo dotyczy celu przeniesienia ruchu pasażerskiego na transport kolejowy na średnich odległościach. Rozwój publicznego transportu autokarowego wydaje się rozsądną możliwością, lecz kwestia ta nie została w planie uwzględniona.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES popiera program transeuropejskich sieci transportowych. Przypomina, że potrzeby rozszerzonej Europy w zakresie infrastruktury transportowej wzrosły, co wymaga pewnych przemysłów na temat dostosowania do nadchodzących wyzwań istniejących strategii politycznych i narzędzi służących ich wdrażaniu ⁽²⁾.

4.2 EKES popiera utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, co ma decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Komitet wzywa do większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w sektorze lotnictwa w pełną i szybką realizację ambitnych założeń UE dotyczących bezpieczeństwa, efektywności finansowej, potencjału i zrównoważonego charakteru sektora transportu lotniczego.

4.3 EKES przypomina, że konieczne jest utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego mogącego konkurować

w sposób trwały z innymi rodzajami transportu. EKES podkreśla konieczność ustanowienia warunków zapewniających jak największą równość rynkową i finansową między poszczególnymi rodzajami transportu ⁽³⁾.

4.4 EKES przypomina, że utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego zależy w znacznej mierze od postępów w dziedzinie interoperacyjności technicznej ⁽³⁾.

4.5 W planie zaleca się większą liberalizację sektora kolejowego. Jednak zanim podjęte zostaną kolejne kroki w tym kierunku, w tym strukturalne rozdzielanie usług i infrastruktury, EKES domaga się, by dokonano wyważonej oceny ich wpływu na konkurencyjność kolei, jakość usług, zatrudnienie i koszty produkcji, by odpowiednio uwzględnić fakt, iż doświadczenia z różnorodnych reform przeprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane.

4.6 EKES przypomina o konieczności znalezienia nowych źródeł finansowania infrastruktury kolejowej w oparciu o obiektywne i porównywalne analizy kosztów i korzyści. W tym kontekście Komitet odsyła do swej niedawnej opinii w sprawie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, w której zaproponował refleksję nad zachętami do inwestowania w ramach propozycji nr 15 *wspieranie prywatnych pożyczek obligacyjnych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich (EU project bonds)* i nr 16 *zbadać środki, które mogą spowodować, że inwestycje prywatne – w szczególności inwestycje długoterminowe – będą w bardziej aktywny sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii „Europa 2020”* komunikatu „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”. W związku z tym EKES może zaakceptować utworzenie jednego funduszu „transport” tylko wtedy, kiedy w sposób neutralny i zrównoważony uwzględniałby on wszystkie rodzaje transportu. ⁽³⁾.

4.7 W planie zaproponowano wprowadzenie obowiązku udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych wyłącznie w ramach konkurencyjnych zaproszeń do składania ofert. EKES oczekuje, że Komisja Europejska – przed przedstawieniem propozycji w tej sprawie i najpóźniej do sześciu miesięcy od 3 grudnia 2014 r. – przygotuje sprawozdanie na temat wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, jak przewidziano to w art. 8.2.

4.8 EKES podkreśla, że europejski transport morski zajmuje czołową pozycję w świadczeniu wszelkiego rodzaju usług. Należy uwzględnić globalny charakter transportu morskiego we wszystkich jego aspektach, takich jak swobodny dostęp do rynku, konkurencyjność europejskiego transportu morskiego, bezpieczeństwo, środowisko naturalne i rynki pracy.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie internalizacji kosztów zewnętrznych, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T, Dz.U. C 248 25.8.2011, s. 31.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.U. C 132, 3.5.2011, s. 99.

4.9 EKES przypomina, że państwa członkowskie UE powinny ratyfikować konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą pracy na morzu, aby stworzyć równe warunki konkurencji w skali międzynarodowej, bez uszczerbku dla wyższych standardów, które mogą obowiązywać w UE. Przepisy UE powinny być w pełni zgodne przepisami międzynarodowymi, a w szczególności z tą konwencją i z konwencją Międzynarodowej Organizacji Morskiej o wymaganiach w zakresie wykształcenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht (konwencja STCW).

4.10 Koncepcja „niebieskiego pasa”, wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej, o której mowa w planie, ma na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych w ramach procedur celnych w wewnątrzunijnym transporcie morskim, co jest godne poparcia. Ponieważ nie ma tam odniesień do norm socjalnych, EKES ma nadzieję, że normy socjalne w sektorze morskim uzyskają odpowiednie znaczenie dzięki bezzwłocznemu wdrożeniu i przestrzeganiu przez państwa członkowskie postanowień konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy na morzu z 2006 r. EKES pragnie, by Komisja Europejska wprowadziła niezbędne środki służące harmonizacji norm socjalnych w odniesieniu do ruchu wewnątrzunijnego, mając przy tym na uwadze potrzebę utrzymania równych warunków konkurencji w skali międzynarodowej.

4.11 Jeśli chodzi o utworzenie europejskiego rejestru i bandery na potrzeby żeglugi morskiej i śródlądowej, należy starannie rozważyć taką ewentualność, gdyż utworzenie rejestru UE na korzystnych zasadach (np. ograniczenie opłat portowych, niższe koszty ubezpieczeń, ograniczenie inspekcji) może okazać się w praktyce trudne, a nawet niemożliwe. Wiele kwestii regulowanych jest bowiem na podstawie umów międzynarodowych między państwami członkowskimi UE, które zawierają klauzulę o traktowaniu na zasadach krajowych. Ustanowienie rejestru unijnego wymagałoby wspólnego zarządzania gospodarką na szczeblu UE, co obecnie nie ma miejsca.

4.12 Podobnie jak koncepcja rejestru unijnego, powracającym pomysłem jest również utworzenie europejskiej straży przybrzeżnej. Losy tej sprawy są w rękach państw członkowskich, gdyż dziedzina ta należy do ich wyłącznej kompetencji. Działania straży przybrzeżnej są zarządzane odmiennie w państwach członkowskich; w związku z tym utworzenie europejskiej straży przybrzeżnej na dzień dzisiejszy nie jest konieczne lub można je uznać za przedwczesne. Natomiast należy podjąć większe wysiłki w zakresie ściślejszej współpracy straży przybrzeżnej w państwach członkowskich, zwłaszcza wobec takich zjawisk jak imigracja i przemyt narkotyków. Tam, gdzie odpowiednie umowy o współpracy już istnieją, należy dążyć do poprawy tej współpracy.

4.13 Innowacje są ważne, jeżeli pozwalają na zmniejszenie wpływu żeglugi na środowisko. Być może uzasadniony jest przegląd zastosowania od 2015 r. szczegółowych zasad dotyczących zawartości siarki w paliwie dla statków na Morzu Bałtyckim i na Morzu Północnym oraz przeanalizowanie

sposobów zapobiegania wywołanym w ten sposób zakłóceniom konkurencji i ewentualnym skutkom przejścia na inny rodzaj transportu.

4.14 Plan przewiduje finansowanie infrastruktury drogowej z opłat pobieranych na zasadzie „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”. O ile eksploatacja dróg na tej zasadzie na centralnych obszarach Europy o dużym natężeniu ruchu tranzytowego jest z pewnością interesująca dla przedsiębiorstw, o tyle w wielu państwach członkowskich leżących na peryferiach jest ona bardziej ryzykowna. Ponadto wysokie opłaty drogowe dotknęłyby głównie przewozów towarowych z i do regionów peryferyjnych i groziłyby zakłóceniem konkurencji, zwłaszcza między przedsiębiorstwami przemysłowymi mającymi do czynienia z konkurencją na rynku światowym. Podkreślić należy, że finansowanie infrastruktury w normalnych warunkach powinno należeć do państwa, a nawet do Unii Europejskiej, ale że można odstąpić od tej zasady, jeżeli spełnione są warunki dla rozsądnego finansowania prywatnego z punktu widzenia użytkowników (w tym użytkowników w trudnej sytuacji finansowej lub niepełnosprawnych).

4.15 EKES odnotowuje wolę wprowadzenia bardziej liberalnych reguł, jeśli chodzi o drogowy przewóz kabotażowy. Komitet zgadza się oczywiście co do tego, że obecne ograniczenia prowadzą do mniejszego obciążenia pojazdów i do częstszych pustych przebiegów, a zatem nie są zgodne z ogólną polityką optymalizacji zasobów, o której mowa w planie. Komitet podkreśla jednak, że sektor ten daleki jest od socjalnej i podatkowej harmonizacji oraz egzekwowania przepisów niezbędnych do całkowitego otwarcia rynku. Liberalizacja kabotażu może pogłębić problemy związane z różnicami w zakresie poziomu płac i ochrony socjalnej. Dialog społeczny i odpowiednie monitorowanie – zgodnie z pakietem dotyczącym transportu drogowego, który wejdzie w życie 4 grudnia 2011 r. – może pomóc w rozwiązaniu tych problemów. Powinny one także być przedmiotem prac grupy wysokiego szczebla ds. transportu drogowego, której Komisja powierzyła zadanie dokonania przeglądu działania tego rynku. EKES podkreśla potrzebę pełnego przestrzegania przepisów dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych, zwłaszcza w przypadku drogowych przewozów kabotażowych⁽⁴⁾.

4.16 Aby sprzyjać swobodnemu przepływowi towarów i świadczeniu usług w transporcie międzynarodowym, EKES przywiązuje dużą wagę do właściwego i skutecznego wdrożenia systemu opłat drogowych, który zapobiegałby mnożeniu urządzeń zainstalowanych w pojazdach i umów. Komitet opowiada się za stworzeniem odpowiedniego jednego punktu odniesienia dla użytkowników.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza), Dz.U. C 248, z 25.8.2011, s. 22

4.17 W białej księdze wyznaczono cel zmniejszenia liczby wypadków drogowych o 50 % do 2020 r. i o 100 % do 2050 r. Jednakże opublikowane niedawno wytyczne w zakresie polityki dotyczącej bezpieczeństwa na drogach na lata 2011–2020 nie dotyczą drogowego transportu towarów. Komitet zaleca, aby: 1) Komisja Europejska wzięła pod uwagę wszystkie czynniki mające negatywny wpływ na bezpieczeństwo drogowe, w tym zmęczenie kierowców; 2) opracowano zharmonizowane i szczegółowe statystyki obejmujące wiele aspektów wypadków, by usunąć rzeczywiste przyczyny wysokiego wskaźnika wypadków w transporcie drogowym; 3) zapewniono odpowiednie wsparcie i inwestycje w chronione, bezpieczne, dostępne i przystępne cenowo parkingi i miejsca wypoczynku dla zawodowych kierowców; 4) uznano bezpieczeństwo na drogach za główny cel we wszystkich przyszłych aktach legislacyjnych przyjmowanych na szczeblu europejskim.

4.18 Z uznaniem należy również przyjąć uwzględnienie światowego kontekstu, w którym działa sektor transportu, oraz podkreślenie, na przykład, iż normy środowiskowe powinny być stosowane w miarę możliwości w skali światowej.

4.19 Jeśli chodzi o „europejską strategię w zakresie badań, innowacji i wdrożenia w dziedzinie transportu”, obiecujące są cele dotyczące wspierania rozwoju i wdrożenia bardziej czystych i wydajnych energetycznie silników oraz systemów wspierania operacji transportowych i logistycznych.

4.20 EKES wyraża zadowolenie z inicjatywy dotyczącej opracowania strategicznego planu na rzecz technologii w dziedzinie transportu w ścisłym związku z istniejącym już strategicznym planem na rzecz technologii energetycznych, aby zapewnić szybkie wykorzystanie wyników badań i wspierać inicjatywy będące już w trakcie realizacji, takie jak inicjatywa na rzecz ekologicznych pojazdów i strategia 2010 na rzecz rozwoju czystych pojazdów.

4.21 Promowanie rozwoju technologicznego oraz środki mające wpłynąć na zachowania w zakresie mobilności i na planowanie operacji przewozowych to dwa aspekty drugiej części strategii proponowanej przez Komisję Europejską. Przewidziane środki są zgodne z rozwojem wolnego rynku i w związku z tym zasługują na pozytywną ocenę

4.22 Komitet podkreśla, że proponowane środki mające na celu upowszechnienie nowych zachowań zarówno w transporcie towarowym, jak i pasażerskim powinny być zgodne z rzeczywistym popytem w dziedzinie transportu, a w wypadku transportu publicznego, również z rzeczywistością społeczną. Na przykład, choć system pasażerskich biletów intermodalnych może być użyteczną inicjatywą, Komitet uważa, że efektywniejsze byłoby wykorzystanie aktualnej technologii opłat za pomocą telefonu komórkowego, bez wydawania biletu, pozwalającej na korzystanie z różnych przewoźników dzięki telefonom komórkowym wyposażonym w karty lub chipy

NFC (*near field communication*). Należy rozważyć szybką standaryzację technologii NFC w Europie celem umożliwienia swobodnego podróżowania środkami wielu przewoźników i przez granice państwowe. Należy również uwzględnić obniżenie kosztów transportu dzięki zastosowanym środkom.

4.23 Jeśli chodzi o transport towarowy, Komitet ocenia pozytywnie projekt jednolitego elektronicznego dokumentu transportowego pod warunkiem, że przyczyni się on do ograniczenia zbyt dużej już liczby formularzy umownych.

4.24 Położenie nacisku na konieczność stworzenia korzystnych warunków dla wysokiej jakości miejsc pracy jest istotnym i pozytywnym elementem dla przyszłego rozwoju sektora transportu. Należy zatem zaproponować środki mające na celu wzmocnienie szkoleń i wspieranie podmiotów działających na rynku w ich wysiłkach rekrutacyjnych we wszystkich rodzajach transportu.

4.25 EKES odsyła do przyjętej niedawno opinii w sprawie społecznych aspektów polityki transportowej UE, w której zaleca, aby *zachęcać kobiety i młodych pracowników do podejmowania pracy w sektorze transportowym za sprawą rozwiązań poprawiających jakość zatrudnienia we wszystkich rodzajach transportu, a także gwarantujących poprawę warunków pracy, szkolenia i uczenia się przez całe życie, możliwości rozwoju kariery, bezpieczeństwa eksploatacyjnego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rozwiązań, które przyczyniają się do lepszego zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym*⁽⁵⁾.

4.26 EKES zaleca również lepsze i bardziej ściśle wykorzystanie ram prawnych dla pomocy publicznej w sektorze morskim, zwłaszcza poprzez rozważenie wzmocnienia związku między przyznawaniem dotacji publicznych lub ulg podatkowych a gwarancjami w zakresie zatrudnienia takimi jak obowiązek szkoleń.

4.27 EKES zgadza się ponadto, że konieczne jest utworzenie centrum monitorowania kwestii społecznych, zatrudnienia i szkoleń w dziedzinie transportu.

4.28 Generalnie, wymiar społeczny planu jest nikły. W szczególności pomija się milczeniem kwestię dumpingu społecznego i płacowego, który jest poważnym problemem w co najmniej trzech sektorach, a mianowicie w transporcie drogowym, rzeczonym i morskim. Odpowiednie warunki pracy i uczciwą konkurencję można zapewnić dzięki kontynuowaniu dialogu społecznego i ustanowieniu minimalnych warunków pracy, jak zasugerowano to w planie. Jednak potrzebne mogą się okazać konkretne środki np. w zakresie pomocy publicznej dla sektorów, które są bezpośrednio narażone na konkurencję

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza); Dz.U. C 248, z 25.8.2011, s. 22.

tanich przewoźników. Zbliżający się przegląd wytycznych dotyczących pomocy publicznej w sektorze transportu morskiego będzie okazją, by wykorzystać tę pomoc jako bodziec do rozwoju zatrudnienia i szkoleń dla obywateli UE i EOG.

4.29 Ponieważ coraz więcej Europejczyków mieszka w miastach, słuszne jest podkreślenie w planie znaczenia transportu miejskiego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego. W planie stwierdzono, że transport miejski nie wchodzi w zakres kompetencji legislacyjnych UE, co ogranicza możliwości przyjęcia środków politycznych. Jednak przynajmniej w wypadku transportu towarowego można by zastanowić się, do jakiego stopnia ostatnie kilometry trasy przez miasto mają znaczenie z punktu widzenia swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego. EKES sugeruje, by Komisja Europejska rozważyła możliwość wprowadzenia – w razie potrzeby – obowiązkowych europejskich środków politycznych w tej dziedzinie. Komitet zwraca raz jeszcze uwagę na fakt, iż plan zawiera niektóre z sugestii zgłoszonych przez EKES we wcześniejszych opiniach na temat transportu miejskiego; chodzi tu np. o systemy koordynacji transportu pasażerskiego i centra logistyczne dla transportu towarowego.

4.30 EKES z zadowoleniem odnotowuje miejsce, jakie poświęcono upowszechnianiu pojazdów elektrycznych i infrastruktury niezbędnej do doładowywania akumulatorów oraz związanym z tym kwestiom standaryzacji. W opinii na ten temat⁽⁶⁾ Komitet wyraził już swe bezwzględne poparcie dla wysiłków na drodze do popularyzacji pojazdów elektrycznych, a zwłaszcza samochodów.

4.31 W planie podjęto ogólnie kwestię konieczności dokonania przeglądu zasad dotyczących masy i rozmiarów przesyłek w celu zoptymalizowania skuteczności wykorzystania zasobów. W związku z tym jednym z zagadnień do rozważenia jest możliwość wykorzystania europejskiego systemu modularnego dla zestawów pojazdów drogowych o maksymalnej długości 25,25 m. Coraz większa liczba państw członkowskich dopuszcza już ten system w ruchu krajowym. Komitet ma świadomość, że dyskusja na temat użyteczności takich zestawów jest trudna i wyraża żal, że w planie nie podjęto wyraźnie tego tematu. EKES uważa, że obecny zakaz transportu transgranicznego z użyciem takich pojazdów między państwami członkowskimi, które dopuszczają je już w ruchu krajowym jest regulacyjnym „wąskim gardłem” stanowiącym przeszkodę w swobodnym przepływie towarów przez granice i jest niezgodny z dążeniem do zwiększenia efektywności i zrównoważonego charakteru transportu za pomocą współmodalności. W związku z tym Komitet wzywa Komisję do podjęcia inicjatywy celem zniesienia tego zakazu. W perspektywie długoterminowej należy przeanalizować, czy użycie dłuższych pojazdów wykorzystujących nowe paliwa itp. może być powiązane z rozwojem korytarzy multimodalnych

przewidzianych w planie jako część sieci podstawowej TEN-T. To samo dotyczy oczywiście wprowadzenia w UE dłuższych i cięższych pociągów celem zwiększenia przepustowości linii kolejowych w ramach takich multimodalnych korytarzy. Komitet jest świadomy tego, że warunkiem pozytywnej oceny jakiegokolwiek zmiany mas ładunku w transporcie drogowym jest, by zmiana ta nie miała negatywnych konsekwencji dla multimodalnego wykorzystywania jednostek transportowych, zwłaszcza w łączonym transporcie kolejowo-drogowym. Trzeba oczywiście dokładnie ocenić wszelkie dodatkowe koszty związane z infrastrukturą powodowane przez dłuższe lub cięższe pojazdy lub pociągi; koszty te powinny być odpowiednio dzielone między użytkowników odnoszących korzyści z takiej zmiany.

4.32 EKES wyraża ubolewanie, że w białej księdze w ogóle nie wspomniano o kwestii skuteczniejszego i bardziej zrównoważonego rozwiązania dla przełęczysteń alpejskich. Istniejąca infrastruktura kolejowa i drogowa nie ma wystarczającej przepustowości, by zaspokoić potrzeby transportowe w nadchodzącym dziesięcioleciu. EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji na tę sprawę.

4.33 W planie wspomniano, że operatorzy powinni koordynować planowanie transportu, aby optymalnie wykorzystywać zasoby. W tym kontekście EKES zastanawia się, czy konieczne jest, by Komisja określiła wytyczne celem ograniczenia groźby konfliktu z obowiązującymi zasadami konkurencji.

4.34 Uwzględniając zmiany demograficzne, starzenie się ludności oraz fakt, iż 15 % ludności to osoby niepełnosprawne, Komitet stwierdza, że mobilność nie zostanie urzeczywistniona, dopóki każde ogniwo łańcucha podróży (w tym budynki, środki transportu, wszelkie urządzenia, systemy informacji i rezerwacji, usługi itd.) nie będzie dostępne dla wszystkich. W związku z tym Komitet w pełni popiera plany Komisji Europejskiej, by wystąpić z inicjatywą dotyczącą europejskiego aktu dostępności.

4.35 Komitet stwierdza jednak, że pomimo wielu pozytywnych elementów, w planie pominięto praktyczne aspekty zagadnienia niepełnosprawności. Kluczowe sprawy, takie jak aspekt zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwo omówione zostały bez odniesień do dostępności. Komitet uważa, że w celu poprawy dostępności istotne jest, by wszystkie zainteresowane strony współdziałały dla osiągnięcia kompatybilnych standardów we wszystkich rodzajach transportu. W ten sposób powstanie transport rzeczywiście wolny od barier. Przepisy dotyczące praw pasażerów również wymagają wyjaśnień w niektórych kwestiach, takich jak odmowa osobom niepełnosprawnym wstępu na pokład, jednolite zasady co do prawa do przewozu sprzętu służącego do poruszania się lub urządzeń pomocniczych, udzielanie informacji itd.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych”, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 47.

4.36 Komitet proponuje, by wieloletnie ramy finansowania określiły dostępność jako warunek przyznawania subwencji. Finansowanie transportu ze środków UE lub z innych funduszy unijnych, takich jak fundusze strukturalne, powinno zależeć od tego, czy dany projekt spełnia kryteria powszechnej dostępności. Aby zapewnić swobodę poruszania się osobom niepełnosprawnym, Komisja proponuje wprowadzenie europejskiej karty mobilności, która może otworzyć drogę do licznych ujednoliconych koncesji w państwach UE.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
