

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jakości usług kolejowych w UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/08)

Sprawozdawca: **Georges CINGAL**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

jakości usług kolejowych w UE

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 54 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia dotyczy przewozów pasażerskich kolejją. Została opracowana i powinna być odczytywana w świetle celów dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym określonych w art. 14 traktatu lizbońskiego i w protokole nr 26 załączonym do tego traktatu. Ponadto nawiązuje ona do zaleceń zawartych w białej księdze dotyczącej transportu, w której potwierdzono konieczność osiągnięcia celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zapewnienia zrównoważonej mobilności z uwzględnieniem ochrony środowiska.

1.2 Oprócz kontroli osiągnięcia celów w zakresie mobilności wyznaczonych operatorom oraz praw i obowiązków zainteresowanych stron, niniejsza opinia dotyczyć będzie zatem kwestii dostępu obywateli europejskich do usług świadczonych w interesie ogólnym w zakresie przewozów kolejowych w Unii i ich jakości.

1.3 Jakość usług w zakresie przewozów kolejowych to niezbędny – choć sam w sobie niewystarczający – warunek rozwoju tego rodzaju transportu. EKES uważa zatem, że należy poprawić wyniki w tej dziedzinie, by zwiększyć atrakcyjność kolei, opierając się na obserwacji różnych elementów, które się do tego przyczyniają.

1.4 EKES wnosi, by środki na inwestycje i konserwację infrastruktury były przedmiotem wieloletnich planów oraz przepisów pozwalających trwale utrzymać te fundusze. Uwzględniając należy również kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym, zachowaniem dostępności infrastruktury i funduszami, które trzeba i można pozyskać w krótko- i średnioterminowej perspektywie.

1.5 EKES wzywa również instancje wspólnotowe, krajowe i regionalne do ponownego określenia warunków finansowania poszczególnych części infrastruktury zgodnie z zasadą pomocniczości i w celu wzmocnienia solidarności między poszczególnymi regionami. Zaleca w związku z tym przekierowanie

funduszy przeznaczonych na transport, przyznanych z tytułu polityki regionalnej, stanowiące ważne narzędzie stymulujące w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

1.6 EKES wnosi, by niezależna instancja przeprowadziła na poziomie europejskim ankietę na temat zadowolenia użytkowników opartą na rzeczowych elementach oceny (punktualność, regularność, cennik, czystość, dostępność itd.). Oceny tej należy dokonać przy pomocy metodologii określonej przez komitet sterujący skupiający wszystkie zainteresowane strony (użytkowników, organy odpowiedzialne za organizację usług, operatorów, pracowników itd.) i mający możliwość przeprowadzania kontroli.

1.7 EKES jest zaniepokojony zamiarem Komisji Europejskiej, by dokonać przeglądu rozporządzenia 1370/2007/WE (dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego) będącego owocem trudnego kompromisu instytucjonalnego. Pragnie dodać, że rozporządzenie to daje znaczne możliwości organizacyjne państwom członkowskim, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości, i że równowaga, którą stworzyło, zasługuje na ocenę w świetle doświadczeń, zgodnie z art. 8 ust. 2 tegoż rozporządzenia.

1.8 Mając na uwadze przepisy rozporządzenia 1371/2007/WE i przyszłe ewentualne zmiany, EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie następujących potencjalnych udoskonaleń:

— wzmocnienie praw w zakresie odszkodowań za opóźnienia poprzez porównanie opóźnienia do ogólnego czasu podróży;

— wzmocnienie praw w zakresie odszkodowań za opóźnienia poprzez bezpośrednie odszkodowanie przez danego operatora bez uprzedniego ustalania odpowiedzialności;

- uproszczenie dostępu do formularza i procedury ubiegania się o rekompensatę w ramach skargi indywidualnej lub zbiorowej (internet, okienka itd.);
- wzmocnienie praw w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych poprzez zobowiązanie do zapewnienia jej w krótkim terminie (tego samego dnia);
- wzmocnienie praw w zakresie bezpieczeństwa poprzez obowiązek instalowania urządzeń do wzywania obsługi pociągu w razie niebezpieczeństwa lub problemu zdrowotnego;
- wzmocnienie praw podróżnych poprzez ustanowienie mediatorów rozwiązujących spory między poszczególnymi stronami.

1.9 Ponadto EKES zwraca się do Komisji Europejskiej i do państw członkowskich o wspólne przeanalizowanie następujących potencjalnych udoskonaleń:

- wzmocnienie praw podróżnych w zakresie informowania o gwarancji zapewnienia połączeń przesiadkowych;
- wzmocnienie praw w dziedzinie ochrony poprzez zidentyfikowanie problematycznych linii i sytuacji, określenie odpowiednich procedur i udostępnienie niezbędnego personelu.

1.10 Ponadto EKES wzywa państwa członkowskie, by zgodnie z zasadą pomocniczości przeanalizowały następujące potencjalne udoskonolenia:

- wzmocnienie praw podróżnych poprzez możliwość uzgodnienia systemu rozumienia i kontroli poziomu usług kolejowych (regularność, punktualność, dostępność, czystość itd.) w drodze porozumienia między właściwymi organami, demokratycznie wybranymi przedstawicielami gmin znajdujących się na danej trasie, podróżnymi i ich przedstawicielami oraz pracownikami i ich organizacjami związkowymi;
- wzmocnienie procedur pomocy i ratownictwa wobec podróżnych na trasie przejazdu w wypadku przedłużonego unieruchomienia (ponad 1 godz.).

2. Uwagi ogólne: doświadczenia obywateli, faktycznych lub potencjalnych pasażerów kolei

2.1 Sytuacja ogólna

2.1.1 Stopień zadowolenia podróżnych nie jest łatwy do określenia i trudno, by prowadził do wspólnego stanowiska zainteresowanych podmiotów, gdyż elementy u źródeł analizy znajdują się w gestii przedsiębiorstw, które definiują jednostronnie standardy jakości świadczonych usług i oceniają zgodnie z nimi swą własną działalność (art. 28 rozporządzenia

nr 1371). Tytułem przykładu – lista nie jest wyczerpująca – jest tak w wypadku wypełniania zobowiązań podjętych w zakresie punktualności, regularności usług, czystości, obsługi, informacji, struktury cen itd.

2.1.2 Znaczna część podróżnych, którzy ucierpieli z powodu jakości usług kolejowych, zwraca uwagę i narzeka na to, że zakłócenia spowodowane są licznymi czynnikami, połączenia są nieprzewidywalne i niemożliwe do sprawdzenia w czasie rzeczywistym oraz brak jest informacji w razie zakłóceń. Osoby te mają wrażenie, że w poszczególnych państwach członkowskich sytuacja stale się pogarsza. Zgodnie z rozporządzeniem 1371/2007/WE usługi kolejowe dają prawo do rekompensaty, jednak operatorzy nie ułatwiają podróżnym dostępu do tego prawa.

2.1.3 Jeśli chodzi o usługi kolejowe podlegające zobowiązaniom z tytułu usług publicznych, co dotyczy znacznej większości transportu na co dzień, to w wielu wypadkach konieczna była interwencja organów organizujących usługi transportowe lub organów kompetentnych, by utrzymać usługę na odpowiednim poziomie.

2.1.4 Mnożenie się ofert usług realizowanych przez różne podmioty, bez związku i spójności eksploatacyjnej między nimi, w środowisku organizacyjnym, które przeszło znaczne zmiany strukturalne i któremu brak stabilności i czytelności, doprowadziło do funkcjonowania apartego na bieżącym reagowaniu operatorów lokalnych, często oddalonych od obiegu informacji w czasie rzeczywistym, powodującego pewne mankamenty, a w konsekwencji niezadowolone podróżnych. W świetle tych elementów konieczne wydaje się podsumowanie sytuacji omawianego sektora na poziomie każdego państwa członkowskiego, aby określić pożądane postępy.

2.2 Oto otwarta lista problemów funkcjonalnych stwierdzonych przez podróżnych lub ich stowarzyszenia:

- trudny dostęp do informacji, wadliwe lub niedostosowane oznakowanie;
- nieczytelne lub nieprzejrzyste cenniki;
- brak możliwości zaplanowania podróży z wystarczająco dużym wyprzedzeniem ze względu na maksymalne terminy rezerwacji;
- problemy związane z nadmierną liczbą rezerwacji w stosunku do liczby miejsc;
- nieodpowiednie warunki w pociągach, na dworcach i przystankach, na peronach (zbyt mała pojemność), nieprzestrzeżenie standardów higieny, brak sanitariatów;

- zła dostępność peronów, dworców, przystanków, punktów usługowych i pociągów dla osób niepełnosprawnych; zbyt długie terminy rezerwacji wyspecjalizowanych usług (48 godzin), zbyt ścisłe kryteria świadczenia usług (całkowita masa);
- brak bezpieczeństwa w pociągach, na dworcach i przystankach;
- późne udostępnianie składów, nieuwzględnianie konieczności przejścia na inny peron przy przesiadkach;
- dwa pociągi odjeżdżające o zbliżonej godzinie z tego samego peronu, chociaż wiele peronów pozostaje niewykorzystanych;
- brak wystarczającego miejsca na bagaże;
- nieuwzględnianie transportu multimodalnego (trudności z transportem rowerów, zła organizacja, a nawet brak przesiadek na inne rodzaje transportu lub złe zarządzanie tą sprawą, brak informacji, brak zintegrowania opłat i usług);
- niepunktualność, brak regularności połączeń, likwidacja pociągów bez uprzedzenia;
- zła obsługa podróżnych w razie zakłóceń w ruchu, niewystarczające odszkodowania lub odmowa ich wypłacenia;
- likwidacja lub reorganizacja usług i połączeń bez uprzedniej konsultacji z użytkownikami, ich przedstawicielami, zainteresowanymi samorządami terytorialnymi (np. likwidacja pociągów nocnych, zmiany rozkładu jazdy i częstotliwości połączeń itd.);
- wydłużenie czasu przejazdu między dwiema stacjami;
- zły dostęp do systemu sprzedaży i dystrybucji.

2.3 Główne przyczyny nieprzewidywalnych zakłóceń:

- warunki pogodowe: niewprowadzenie z odpowiednim wyprzedzeniem dostosowań technicznych lub procedur pozwalających na zapewnienie jakości świadczonych usług;
- problemy ze sprzętem: skutki niewłaściwego monitorowania zużycia materiału i jego trwałości, nieprzeprowadzenia modernizacji, a także braku planowania i utrzymania środków na konserwację;
- problemy ludzkie: samobójstwa, zdarzenia związane z dostępem do kluczowych urządzeń; EKES nie zamierza

podejmować tematu skutków i przyczyn tych zjawisk w niniejszej opinii.

2.4 Oceny pozytywne i przyczyny zadowolenia mogące przyczynić się do zmiany środka transportu:

- wysoki poziom bezpieczeństwa osób i ruchu kolejowego;
- profesjonalna obsługa;
- wkład kolei w planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny.

3. Uwagi szczegółowe: rozwój sytuacji w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci

3.1 Komisja działa zgodnie z zasadą swobodnego przepływu obywateli ustaloną w Traktacie i popiera mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju. Kolej uznawana jest za skuteczny środek masowego transportu publicznego, możliwy do dostosowania do wymagań odpowiednich władz, przyjazny dla środowiska naturalnego i wykorzystujący infrastrukturę, która jest jeszcze dobrze rozwinięta i utrzymana lub która może być łatwo poddana rewitalizacji.

3.2 UE zdefiniowała europejską sieć linii międzynarodowych. Poczyniono lub zaplanowano bardzo znaczne inwestycje, by uzupełnić tę sieć. Ta wspólnotowa inicjatywa powinna się jednak opierać na uzgodnieniach decyzji o inwestowaniu z państwami członkowskimi, aby umożliwić podróżnym europejskim transport „od drzwi do drzwi” bez zbędnych przerw w podróży.

3.3 Jednak analiza połączeń i zagospodarowania w niektórych regionach prowadzi niekiedy do arbitralnych decyzji strategicznych, bez uwzględnienia konieczności organizowania transportu tak, by ograniczyć zmiany środka transportu, które mają negatywny wpływ na korzystanie z transportu publicznego.

3.4 Ta analiza poprzedzająca decyzje o poważnych konsekwencjach jest obecnie coraz częściej włączana do refleksji odpowiednich władz, stojących jednak wobec problemu finansowania, któremu brak czytelności i stabilności średnio- i długoterminowej.

3.5 Niemniej transport jest dużym obciążeniem dla budżetu państw i regionów. Świadomi tej sytuacji obywatele – zwłaszcza w świetle obecnego kryzysu – domagają się prawdziwej przejrzystości i wiarygodnych informacji. Przypominają ponownie o braku kontreksperytyz dla nowych dużych projektów. Jak podkreślił EKES w opinii TEN/479, bardzo istotną kwestią jest dialog między władzami a społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza dotyczący inwestycji w infrastrukturę transportową.

4. Zgodność postulatów z programem działań priorytetowych Komitetu

4.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej wpisuje się w tę samą perspektywę, co wcześniejsze opinie:

- TEN/432-433 – Jednolity europejski obszar kolejowy;
- TEN/454 – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu;
- TEN/471 – Wytyczne dotyczące transeuropejskiej sieci transportowej;
- TEN/479 – Biała księga w sprawie transportu: w kierunku włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego;
- TEN/480 – Prawa pasażerów we wszystkich środkach transportu.

4.2 W dążeniu do ustanowienia europejskiej sieci transportu, większość funduszy europejskich przeznaczono ze zrozumiałych względów na główne linie kolejowe. Dynamice tej towarzyszyły decyzje, w których priorytetowo traktowano tworzenie linii dla szybkiej kolei, niekiedy, ze względu na ograniczenia budżetowe, kosztem modernizacji innych istniejących linii. Władze publiczne powinny w swej refleksji zwiększyć ofertę transportu kolejowego w ramach publicznej oferty transportowej, a nawet uczynić z niej – w niektórych przypadkach – główny filar spójnego systemu multimodalnego. Z tego punktu widzenia należy dążyć do konwergencji funduszy europejskich na rzecz spójnej polityki zrównoważonej mobilności (przyznawanie funduszy DG Regio na transport).

4.3 Komitet wnosi zatem o obiektywną ocenę obecnej sytuacji w zakresie transportu kolejowego (jego zalet i wad). Komisja powinna ją przeprowadzić z zachowaniem całkowitej

przejrzystości, zapewniając niezbędne informacje i zachęcając obywateli do wyrażenia oczekiwań w kwestii, która dotyczy przeważającej ich większości (dojazd z domu do pracy, okazjonalne wyjazdy służbowe, wizyta rodziny, urlop itd.).

5. EKES pragnie zwrócić uwagę na całokształt problematyki

5.1 W obecnym okresie kryzysu i redukcji dostępnych środków publicznych polityka naprawy gospodarczej oparta na strategii zrównoważonego rozwoju miałaby pozytywny wpływ na zatrudnienie i jego jakość, na realizację celu zmiany używanego środka transportu oraz dostęp obywateli europejskich do usług świadczonych w interesie ogólnym w dziedzinie transportu. EKES przypomina zatem, że wielkie projekty powinny wpisywać się w tę całościową strategię.

5.2 EKES zwraca uwagę na fakt, że jeżeli wskutek niektórych zmian rozkładu jazdy lub połączeń kolejowych pogarsza się jakość usług, może to skłonić obywateli do zmiany miejsca zamieszkania lub zatrudnienia. Ta narzucona mobilność nie odpowiada mobilności, której życzyliby sobie obywatele. EKES podkreśla, że takie zmiany prowadzą często do zmiany środka transportu (samochód lub samolot), co jest sprzeczne z polityką prowadzoną w tym zakresie.

5.3 EKES zachęca Komisję do zbadania i przygotowania europejskiego programu odnowy sieci kolejowych lub do poparcia przyszłych programów w państwach członkowskich. Europejski program, którego celem byłoby zaspokojenie oczekiwań klientów przewoźników kolejowych, z łatwością znalazłby swoje miejsce w ramach strategii europejskich (strategia zrównoważonego rozwoju, „Horyzont 2020” itd.). Dialog ze społeczeństwem obywatelskim dotyczący polityki transportowej zostałby dobrze przyjęty przez obywateli. Przekierowanie funduszy przeznaczonych na transport i przyznanych z tytułu polityki regionalnej stanowiłoby ważne narzędzie stymulujące w służbie tej strategii.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON