

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – postępy i wyzwania”

(opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)

(2015/C 291/03)

Sprawozdawca: Raymond HENCKS

Współsprawozdawca: Stefan BACK

Dnia 13 stycznia 2015 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – postępy i wyzwania”

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 kwietnia 2015 r.

Na 507. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 96 do 2 (2 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES powtarza swe poparcie ⁽¹⁾ dla celów przedstawionych w 2011 r. w białej księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” (zwanej dalej „planem”). Jednolity europejski obszar transportu pozostaje ważnym punktem programu. Wciąż istnieją duże wyzwania na drodze do utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu w celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz promowania jakości miejsc pracy i dobrych warunków pracy.

1.2. Mając na uwadze dziesięć priorytetów Komisji Jeana-Claude’a Junckera na lata 2015–2019, program prac Komisji na 2015 r. i założenia planu, EKES zwraca uwagę na następujące kwestie:

1.3. Skuteczne wdrażanie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) może sprawić, że więcej środków instrumentu „Łącząc Europę” będzie dostępnych w sytuacjach, gdy inwestycje prywatne lub naliczanie opłat nie przyniosą efektów. W każdym razie kwota 2,7 mld EUR, która ma zostać przeniesiona z przeznaczonego na transport budżetu instrumentu „Łącząc Europę” do EFIS, musi zostać rozdysponowana na transport. Z myślą o zapewnieniu optymalnie efektywnego gospodarowania zasobami EKES ponownie podkreśla potrzebę rzeczywiście transgranicznego planowania infrastruktury przy wdrażaniu sieci TEN-T.

1.4. Równoczesne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” i zasady „użytkownik płaci” utrudni finansowanie oparte na tej drugiej zasadzie. Potrzebne są prostsze i jaśniejsze koncepcje pobierania opłat. Należy też zapewnić możliwości dostosowywania opłat w celu zagwarantowania spójności, uniknięcia wykluczenia społecznego i zapewnienia koherencji z ogólnym systemem podatków i opłat.

1.5. Daleka jeszcze droga do ukończenia wewnętrznego rynku transportu. W swojej opinii ⁽²⁾ z 11 lipca 2013 r. w sprawie tzw. czwartego pakietu kolejowego EKES popiera cele ukończenia jednolitego rynku kolejowego w Europie z myślą o zapewnieniu wysokiej jakości i braku problemów na granicach. EKES, zgodnie ze swoim stanowiskiem wyrażonym w opinii z 2011 r. w sprawie planu ⁽³⁾, domaga się, by przed podjęciem kolejnych kroków w tym kierunku dokonano wyważonej oceny skutków. Komitet przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji Europejskiej, by wyjaśnić przepisy dotyczące dostępu do rynku transportu drogowego w celu ułatwienia należytego wdrożenia i kontroli ich przestrzegania.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie czwartego pakietu kolejowego (Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 122).

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

1.6. EKES popiera to, że Komisja Jeana-Claude'a Junckera koncentruje się na kwestii dumpingu socjalnego. Zwraca się do Komisji o zaproponowanie środków zapobiegawczych. Państwa członkowskie powinny wzmocnić kontrolę przestrzegania przepisów również poprzez ulepszoną współpracę transgraniczną, w tym wymianę informacji oraz odpowiednie sankcje, zwłaszcza dotyczące przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej i pozornego samozatrudnienia. Trzeba zlikwidować luki w przepisach w sprawie dostępu do zawodów transportowych/koncesji na prowadzenie działalności oraz w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego. Środki kontroli powinny być proporcjonalne i nie powinny nakładać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych na zainteresowane strony.

1.7. Zmiana transportu wymaga elastyczności i dostosowania do warunków lokalnych, w szczególności jeśli chodzi o planowane ograniczenie transportu drogowego do odległości krótszych niż 300 km, co nie będzie skuteczne na obszarach odległych i słabo zaludnionych o niskiej gęstości sieci kolejowej.

1.8. Potrzebne są odpowiednia infrastruktura i usługi transportowe, także na obszarach oddalonych. W załączniku I do planu należy dodać nową inicjatywę dotyczącą dwukrotnego zwiększenia korzystania z transportu publicznego na obszarach miejskich do 2030 r., co osiągnięto by w ramach planów dotyczących mobilności w miastach dzięki instalacjom i infrastrukturze ułatwiającym mobilność pieszych, rowerzystów oraz osób starszych czy osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

1.9. Podkreśla znaczenie praw pasażerów w związku z pojawianiem się działających według nowych koncepcji organizatorów transportu, takich jak Uber.

1.10. EKES sugeruje, by podczas przygotowywania zmienionej wersji planu prowadzić dialog z możliwie najszerszym gronem zainteresowanych stron i odsyła w tym kontekście do swojej opinii z 11 lipca 2012 r.⁽⁴⁾.

1.11. EKES proponuje dokonanie ogólnego przeglądu planu działania przedstawionego w załączniku I do planu pod kątem jego wykonalności w obecnym kontekście politycznym.

2. Przegląd planu z 2011 r. – ogólny zarys

2.1. Parlament Europejski planuje sporządzenie sprawozdania z inicjatywy własnej w sprawie realizacji planu utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu i w związku z tym zwrócił się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej na ten temat.

2.2. W opinii na temat planu⁽⁵⁾ EKES z zadowoleniem przyjął wysiłki Komisji, ale stwierdził znaczny rozdziew między celami a sposobami dążenia do nich i finansowaniem niezbędnym do ich osiągnięcia.

2.3. EKES odnotowuje, że większość uwag poczynionych w opinii w sprawie planu pozostaje aktualna. Dotyczy to w szczególności następujących kwestii⁽⁶⁾:

- problem finansowania inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów w zakresie np. infrastruktury, alternatywnych paliw i systemów napędu oraz potrzebnej do ich wykorzystywania infrastruktury. Opłaty i prywatne finansowanie nie zawsze będą stosownym rozwiązaniem,
- lepsza koordynacja między państwami członkowskimi w zakresie planowania infrastruktury,
- uznanie kluczowej roli transportu jako czynnika konkurencyjności i dobrobytu oraz potrzeby stworzenia zintegrowanego europejskiego systemu transportowego. Popieranie rozwoju strategii na rzecz skutecznego i rzeczywiście zrównoważonego transportu europejskiego, uwzględniającego wyzwania gospodarcze, ekologiczne i społeczne. Przemiany, niezależnie od tego, którego środka transportu dotyczą, muszą lepiej uwzględniać i wzmocnić dialog społeczny. W szczególności w przypadku transportu drogowego wiąże się to z koniecznością stosowania środków zapobiegających nadużyciom w zakresie różnic między poziomami płac i standardami ochrony socjalnej,

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Biała księga w sprawie transportu: w kierunku włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170).

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1, a w szczególności pkt 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 i 3.15 wskazanej w nim opinii.

- sztywne podejście do zmiany transportu polegającej na odejściu od transportu drogowego w wypadku odległości przekraczających 300 km, co wydaje się nierealistyczne w niektórych przypadkach, na przykład w dużych krajach posiadających mało rozbudowaną sieć połączeń kolejowych,
- znaczenie optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów, w tym infrastruktury i pojazdów, oraz zapewnienia optymalnych przepływów transportowych dzięki wydajnej logistyce, w tym zasobom takim jak elektroniczny transport towarowy (*e-freight*) i zielone korytarze,
- konieczność zapewnienia stałej dostępności pracowników o odpowiednich kwalifikacjach dzięki wysiłkom na rzecz edukacji i rekrutacji; odpowiednie warunki socjalne dla mobilnych pracowników,
- zbyt mało uwagi poświęca się znaczeniu transportu miejskiego, także towarowego (pierwszy i ostatni odcinek transportu).

2.4. Cztery lata po rozpoczęciu realizacji planu EKES odnotowuje, że wysunięto szereg inicjatyw, lecz ich rezultaty są jak dotąd dość ograniczone. Podjęto już jednak działania w celu wykonania planu – przedstawiono wnioski ustawodawcze i inicjatywy polityczne. Na przykład w 2013 r. przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie wytycznych dotyczących TEN-T ⁽⁷⁾ oraz rozporządzenie w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” ⁽⁸⁾; przyjęto też prawodawstwo dotyczące rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych, a także środki na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych z pojazdów.

2.5. Niewiele jednak osiągnięto w zakresie tworzenia warunków dla dalszego otwarcia rynku, monitorowania przestrzegania przepisów i ułatwiania transgranicznego transportu drogowego. Pojawiły się na przykład opóźnienia we wdrażaniu europejskiego rejestru przedsiębiorców transportu drogowego (ERRU), który ma wspierać monitorowanie przestrzegania regulacji dotyczących rynku transportu drogowego. Podobnie jest z wdrażaniem europejskiego systemu elektronicznego pobierania opłat, który został utworzony w celu ułatwienia ruchu transgranicznego, ale nadal jeszcze nie działa. Nie został też dotąd rozwiązany problem zróżnicowania warunków socjalnych dla pracowników mobilnych i wpływu tych różnic na konkurencję. Jeśli chodzi o dyrektywę dotyczącą delegowania pracowników, rozbieżne sposoby interpretacji tej dyrektywy przez państwa członkowskie (część z nich być może nie stosuje przepisów we właściwy sposób) stanowią poważny problem z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.6. Jeśli chodzi o kwestię finansowania, EKES odnotowuje, że choć finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” jest w dużej mierze niewystarczające, sektor transportu jest jednym z głównych priorytetów Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), tworzonego właśnie przez Komisję i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Wynika to m.in. z raportu opracowanego przez wspólną grupę roboczą EBI i Komisji, której powierzono zadanie określenia kryteriów wyboru projektów do finansowania. EKES zauważa w tym kontekście, że 2,7 mld EUR ze środków dostępnych na instrument „Łącząc Europę” w odniesieniu do transportu jest właśnie przesuwane do EFIS. Ważne jest, aby podczas wdrażania EFIS środki te wykorzystano z korzyścią dla sektora transportu.

2.7. W tym kontekście EKES chciałby podkreślić, jak ważne jest, aby inwestycje te nie ograniczały się tylko do rozbudowy infrastruktury, ale zapewniały również wsparcie dla projektów mających na celu modernizację i poprawę wydajności sektora oraz dla środków na rzecz szkolenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników.

3. Transport w programie prac Komisji

3.1. EKES zauważa, że w wytycznych politycznych na najbliższe pięć lat i wśród dziesięciu priorytetów określonych przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera i włączonych do programu prac Komisji na 2015 r. ⁽⁹⁾ nie ma jednolitego europejskiego obszaru transportu.

3.2. Mając na uwadze zarówno znaczenie transportu jako sektora gospodarki, jak i jego szczególne cechy sprawiające, że często potrzebne są specjalnie dostosowane rozwiązania, EKES uważa za właściwe uwzględnienie transportu jako szczególnego zagadnienia w odniesieniu, na przykład, do priorytetu 1 (wzrost gospodarczy i zatrudnienie), jak również priorytetów 3 i 4 (unia energetyczna i pogłębienie rynku wewnętrznego), które wszystkie wiążą się ze sprawami transportu. Jest to szczególnie pożądane w odniesieniu do rynku wewnętrznego, z uwagi na to, że polityka transportowa stanowi przedmiot oddzielnego rozdziału TFUE i oddzielnie omawia się ją zarówno w strategii „Europa 2020”, jak i w dwóch aktach o jednolitym rynku.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 final.

3.3. Ze względu na ogólne ukierunkowanie polityczne priorytetów politycznych Komisji Junckera, oznaczające, że decyzje dotyczące programu politycznego Unii Europejskiej powinny być podejmowane w ścisłej współpracy pomiędzy Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim oraz przy współudziale państw członkowskich, EKES zaleca, aby wykaz inicjatyw zamieszczony w załączniku I do planu poddano ponownemu przeglądowi pod kątem ich wykonalności w danym kontekście politycznym.

4. Spójność terytorialna

4.1. W planie nie wspomina się o spójności terytorialnej.

4.2. Zgodnie z art. 90 i 91 TFUE wspólna polityka transportowa powinna przyczyniać się do spójności terytorialnej, tzn. zapewniać dostęp do sieci transportowej, również w słabo zaludnionych regionach wiejskich, w których nie ma czasami żadnej oferty transportu publicznego, co pozbawia obywateli wszelkich alternatyw dla transportu drogowego. EKES przypomina w tym kontekście wcześniejszy cel UE, jakim jest zagwarantowanie, by większość obywateli i przedsiębiorstw UE nie musiała podróżować więcej niż 30 minut, by dotrzeć do sieci transportowej. Wydaje się, że o tym celu zapomniano⁽¹⁰⁾.

4.3. Choć w planie uznano w odniesieniu do dostępności, że nadal mogą rosnąć różnice między obszarami centralnymi a oddalonymi, to cel 4 planu („zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich”) pozostaje martwą literą, ponieważ żadna konkretna inicjatywa nie jest związana z tym celem, a coraz więcej połączeń regionalnych likwiduje się, gdyż są nierentowne.

4.4. EKES przypomina w tym kontekście swoje uwagi dotyczące zaproponowanego w planie obowiązku zawierania kontraktów na świadczenie usług publicznych wyłącznie w ramach procedury konkurencyjnego przetargu. EKES wyraził oczekiwanie, 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 ust. 2”.

4.5. W związku z tym EKES uważa, że zgodnie z art. 174 Traktatu z Lizbony stanowiącym, że szczególną uwagę należy poświęcić regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków, transport pasażerski, który nie służy jedynie celom turystycznym, powinien zostać zaliczony do usług świadczonych w interesie ogólnym, a w związku z tym spełniać kryteria powszechności, dostępności – w tym dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się – ciągłości, jakości i przystępności cenowej.

5. Zrównoważony transport

5.1. Już w 2007 r., w połowie okresu objętego białą księgą na lata 2001–2010, Komisja zmuszona była przyznać, że „obecnie [w] Europie w dziedzinie transportu nie są jeszcze stosowane zasady zrównoważonego rozwoju”⁽¹¹⁾. EKES uważa, że od tego czasu podejście praktycznie nie uległo zmianie.

5.2. W opinii rozpoznawczej dotyczącej zrównoważonej przyszłości transportu⁽¹²⁾ EKES stwierdził, że choć transport jest kluczem do dużej liczby swobód (swobody wykonywania pracy i mieszkania w różnych częściach świata, swobody korzystania z różnych produktów i usług, wolności handlu i nawiązywania kontaktów osobistych), to nie zmienia to faktu, że głównym zadaniem polityki jest ustanowienie ram, a nawet granic, dla tych swobód, jeżeli naruszają one inne swobody lub potrzeby czy nawet im zagrażają. Dotyczy to na przykład zdrowia ludzkiego, środowiska lub klimatu, ale również potrzeb przyszłych pokoleń.

5.3. Za punkt wyjścia w planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu przyjęto stwierdzenie, że „nie możemy ograniczyć mobilności”. EKES powtarza to, co stwierdził w pkt 3.9 opinii z 2011 r. w sprawie planu⁽¹³⁾, tzn. że nie należy tego postrzegać za sprzeczne ze środkami mającymi na celu uczynienie transportu bardziej zasobooszczędnym i zrównoważonym. Nie jest to też sprzeczne z zachęcaniem do zmiany zachowań w kierunku wykorzystywania bardziej zrównoważonych środków transportu lub ograniczania korzystania z transportu.

5.4. Zatem nie można zaprzeczyć, że mobilność jest prawem, które gwarantuje każdemu obywatelowi dostęp do aktywności gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz prawo do korzystania z niej. Nie można jednak także ignorować często niezgodnego z ideami zrównoważonego rozwoju postępowania polegającego na indywidualnym korzystaniu z prywatnych samochodów, by dotrzeć z danego miejsca w inne, czy odmowie korzystania z dostępnych środków transportu publicznego, ze względu na wygodę. Ograniczenie zbędnych indywidualnych podróży i zmniejszenie zatorów na drogach, w szczególności poprzez odpowiednie środki zniechęcające, środki zachęcające do korzystania z transportu publicznego czy innowacje w zakresie organizacji pracy (np. elastyczny czas pracy), to z pewnością rozwiązania, które należy wziąć pod uwagę.

⁽¹⁰⁾ Ulotka Komisji Europejskiej, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Transport*, s. 2.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 642 final.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji: „Zrównoważona przyszłość transportu” oraz założeń europejskiej polityki transportowej po 2010 r. (Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 110).

⁽¹³⁾ Zob. przypis 1.

5.5. W związku z powyższym EKES jest zdania, że szczególną uwagę należy zwrócić na badania i innowacje w dziedzinie czystych, niepowodujących emisji pyłu i bezpiecznych pojazdów we wszystkich rodzajach transportu – w tym w zakresie zmniejszenia pochodzącego z pojazdów hałasu bez ograniczania wysokich norm bezpieczeństwa – oraz w dziedzinie paliw alternatywnych, a także niezbędnej infrastruktury.

5.6. W tym celu konieczne będzie przyspieszenie normalizacji technicznej i regulacji (działań w zakresie cen, subwencji, podatków), szczególnie w branży motoryzacyjnej, która generuje ponad połowę wszystkich emisji z sektora drogowego.

5.7. O ile istnieje zgodność między państwami członkowskimi UE w sprawie długoterminowych celów i wytycznych, o tyle pozostają zasadnicze różnice w zakresie rozwoju i kwestii drażliwych dla każdego kraju.

5.8. Na przykład niektóre kraje podejmują próby promowania czystych pojazdów za pomocą wsparcia dla przemysłu motoryzacyjnego, niekiedy daleko idących zachęt do nabywania takich samochodów, znoszenia podatku od biopaliw, rabatów na opłaty za przejazdy autostradami, opodatkowania samochodów, które zanieczyszczają środowisko, i premii za złomowanie starych samochodów.

5.9. Trzeba jednak stwierdzić, że wciąż jesteśmy daleko od realizacji wyznaczonych celów. Skutki dotacji są bardzo ograniczone, czasem tak bardzo, że dotacje się zmniejsza lub nawet znosi. Skala sprzedaży wciąż jest niewielka, co stanowi źródło poważnych problemów producentów, którzy postawili na pojazdy w pełni elektryczne. Zdaniem EKES-u istotne jest, by utrzymać i zwiększyć zachęty do obniżania emisyjności, ale należy wspierać nie tylko rozwój ekologicznie czystych pojazdów, lecz także rozwój wszystkich czystych rodzajów transportu.

6. Zasady „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”

6.1. Zdaniem Komisji opłaty i podatki należy przeorganizować pod kątem lepszego uwzględnienia zasady „zanieczyszczający płaci” i zasady „użytkownik płaci” oraz odzwierciedlenia łącznych kosztów, w tym kosztów infrastruktury i kosztów zewnętrznych.

6.2. EKES nalega na jasne rozróżnienie między tymi dwiema zasadami, które mają zupełnie inny charakter i cel.

6.3. EKES popiera zasadę „zanieczyszczający płaci” z uwagi na gospodarcze koszty nieposzanowania zasady zrównoważonego rozwoju, ale zwraca uwagę, że często, zwłaszcza na obszarach wiejskich lub słabo zaludnionych, nie ma alternatywy dla środków transportu, które powodują emisje; nie można z tego powodu karać przedsiębiorstw i obywateli z tych obszarów ani obniżać ich konkurencyjności. Podobnie, podatki od zanieczyszczania środowiska nie mogą być po prostu dodane do cen towarów i usług dla konsumentów, jeśli nie powoduje to żadnej zmiany zachowań.

6.4. Komitet jest jednak przeciwny powszechnemu stosowaniu zasady „użytkownik płaci”, bez żadnych zróżnicowań, gdyż transport publiczny jest usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, a protokół 26 w sprawie takich usług załączony do traktatu lizbońskiego wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wysokiej jakości i przystępności cenowej wspomnianych usług.

6.5. Przystępność cenowa nie może być poświęcana na rzecz odpłatności zależnej od kosztów. Ponadto taki środek miałby efekt przeciwny do zamierzonego w wypadku działań na rzecz ograniczenia emisji w transporcie i starań podejmowanych przez wiele organów odpowiedzialnych za transport miejski, które zdecydowały się na bezpłatność transportu publicznego dla określonych grup wiekowych lub społecznych, a nawet dla wszystkich obywateli; środek ten uderzyły ponadto przede wszystkim w osoby w najtrudniejszej sytuacji.

7. Mobilność w miastach

7.1. Aby osiągnąć zintegrowaną i zrównoważoną mobilność na obszarach miejskich, nie można ograniczyć się wyłącznie do stopniowej eliminacji pojazdów o napędzie konwencjonalnym.

7.2. EKES przypomina, że w opinii z 2011 r. w sprawie planu (¹⁴) położył nacisk na ogromną potrzebę rozwoju miejskiego transportu publicznego, jak również logistyki miejskiej, w ramach zrównoważonej polityki transportowej (zob. rozważania w pkt 31, 33 i 41 planu). Jak się zdaje, Komisja wychodzi jednak z założenia, że podstawowym rozwiązaniem problemów miejskich są innowacje technologiczne w dziedzinie produkcji czystych pojazdów. Jest to wizja naprawdę długoterminowa, a tymczasem teraz trzeba szybko zadziałać, by ograniczyć zanieczyszczenie powietrza i hałas w miastach. Ponadto jedynym rozwiązaniem problemu zatorów na obszarach miejskich i tak pozostaje upowszechnianie transportu publicznego.

(¹⁴) Zob. przypis 1, a w szczególności pkt 1.11, 1.12 i 4.29 wskazanej w nim opinii.

7.3. EKES jest rozczarowany tym, że korzystanie z transportu publicznego na obszarach miejskich nie zostało wyraźnie określone jako cel, na przykład w pkt 2.3 wykazu inicjatyw załączonego do planu. Zwraca się do Komisji o uzupełnienie białej księgi w tym względzie i o wyznaczenie celu dwukrotnego zwiększenia korzystania z transportu publicznego na obszarach miejskich do 2030 r., a przy tym także o zapewnienie instalacji i infrastruktury ułatwiających mobilność pieszych, rowerzystów oraz osób starszych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Inteligentne systemy transportowe są niezbędne, by móc zapewnić użytkownikom potrzebne informacje dotyczące dostępnych środków transportu. Jednakże systemy te potrzebują odpowiednich częstotliwości radiowych i długości fal, a ta kwestia nie została poruszona w białej księdze.

7.4. Dlatego też EKES ponownie wyraża poparcie dla komunikatu Komisji z 2013 r. w sprawie konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach⁽¹⁵⁾ oraz dla środków przedsięwziętych w celu jego wdrożenia.

7.5. EKES, podobnie jak w opinii z 2011 r. w sprawie planu⁽¹⁶⁾, ubolewa nad tym, że UE nie ma kompetencji legislacyjnych w dziedzinie transportu w miastach, oraz jest zdania, że środki dotyczące kryteriów instalacji i eksploatacji punktów poboru opłat dla użytkowników dróg w miastach oraz systemów ograniczania dostępu pojazdów powodujących zanieczyszczenia powinny zostać zharmonizowane i stać się integralną częścią planów mobilności miejskiej, które z kolei powinny również być obowiązkowe dla dużych miast. Harmonizacja tych elementów byłaby korzystna zarówno dla środowiska, jak i dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

8. Prawa pasażerów

8.1. W opinii w sprawie komunikatu dotyczącego praw pasażerów we wszystkich środkach transportu⁽¹⁷⁾ EKES stwierdził, że dziesięć praw określonych w tym komunikacie należy uzupełnić o trzy inne prawa: prawo do bezpieczeństwa (w tym zarówno technicznego bezpieczeństwa sprzętu transportowego, jak i fizycznego bezpieczeństwa pasażerów), prawo do minimalnych norm w zakresie jakości usługi, komfortu i dostępności oraz prawo do ochrony środowiska naturalnego.

8.2. W swoich uwagach do opinii EKES-u Komisja przyznała, że proponowane prawa są istotnymi elementami, które należy uwzględnić w przyszłych przepisach dotyczących praw pasażerów. EKES proponuje zatem, by cel 9 białej księgi, czyli zagwarantowanie, *aby UE była światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu*, znalazł konkretny wyraz i by istniejące prawa zostały uzupełnione zgodnie z wniesionym postulatem.

8.3. EKES zwraca uwagę na pojawienie się przedsiębiorstw, takich jak Uber, zajmujących się swego rodzaju pośrednictwem w zakresie przewozów pasażerskich, w którym relacja pośrednik – kierowca – pasażer wydaje się niejasna pod wieloma względami. EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie analizy tej sytuacji z punktu widzenia bezpieczeństwa, odpowiedzialności firmy Uber i/lub kierowców oraz praw pasażerów, mając na uwadze postanowienia TFUE, przepisy socjalne i prawa konsumentów.

9. Społeczny wymiar planu

9.1. EKES uważa, że sprawne funkcjonowanie sektora transportu i uczciwa konkurencja w nim wymagają poprawy standardów socjalnych, harmonizacji warunków socjalnych i warunków pracy oraz eliminacji dumpingu socjalnego i płacowego.

9.2. Należy jednak stwierdzić, że wiele sektorów transportu boryka się z problemem nieuczciwych praktyk, w tym obchodzenia lub naruszania prawa pracy czy przepisów socjalnych. Jeśli chodzi o delegowanie pracowników i pracę nierejestrowaną, EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników, która powinna zostać transponowana do prawa krajowego do czerwca 2016 r., oraz nadal rozpatrywany wniosek dotyczący decyzji w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej⁽¹⁸⁾, które mają na celu poprawę nadzoru i współpracy transgranicznej z myślą o zapobieganiu nielegalnym praktykom.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 913 final. Opinia EKES-u w sprawie: „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach” (Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 58).

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 898 final. Opinia EKES-u dotycząca praw pasażerów we wszystkich środkach transportu (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 122).

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 final – 2014/0124 COD.

9.3. Jak wskazuje Komisja w komunikacie w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego ⁽¹⁹⁾, niewystarczające poszanowanie przepisów prawa pracy może być spowodowane brakiem wiążących środków dotyczących liczby i częstotliwości kontroli. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę 2014/67/UE i potwierdza swoje poparcie dla wspomnianego w poprzednim akapicie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie europejskiej platformy na rzecz zapobiegania pracy nierejestrowanej ⁽²⁰⁾.

9.4. Z uwagi na fakt, że UE nie ma uprawnień do pełnej harmonizacji standardów pracy oraz że może wprowadzać wyłącznie normy minimalne, tylko dialog sektorowy może zapewnić zharmonizowany zestaw norm socjalnych oraz norm w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy stosowanych w jednolity sposób we wszystkich państwach członkowskich. Należy zagwarantować konieczne środki i wsparcie na rzecz wdrażania wyników tych działań.

9.5. By sprostać wyzwaniom w tym zakresie, Komisja powinna zatem podjąć działania na rzecz lepszego wdrożenia sektorowych ram prawnych oraz ich konsolidacji. Musi to obejmować środki nadzoru i skuteczne sankcje w celu wyeliminowania nadużyć i naruszeń przepisów socjalnych. Trzeba zlikwidować luki w przepisach w sprawie dostępu do różnych zawodów transportowych/koncesji na prowadzenie działalności, koordynacji zabezpieczenia społecznego, pracowników tymczasowych oraz podwykonawstwa prowadzącego do dumpingu socjalnego. Inne kwestie, którymi należy się zająć, to m.in. odpowiednie środki dotyczące pozornego samozatrudnienia i przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej oraz lepsze zdefiniowanie bazy macierzystej i tymczasowej dla mobilnych pracowników sektora transportu. Zdaniem EKES-u pożądane są skoordynowane działania państw członkowskich w tym zakresie.

10. Procedura

10.1. EKES sugeruje, by podczas przygotowywania zmienionej wersji planu prowadzić dialog z możliwie najszerszym gronem zainteresowanych stron i odsyła w tym kontekście do swojej opinii z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie: „Biała księga w sprawie transportu: w kierunku włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego” ⁽²¹⁾.

Bruksela, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 final.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u dotycząca utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej (COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD)) (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 43).

⁽²¹⁾ Zob. przypis 4.