

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail

COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE)

(2014/C 226/10)

Sprawozdawca generalny: **Juan MENDOZA CASTRO**

Rada, w dniu 11 lutego 2014 r., postanowiła, zgodnie z art. 187 i art. 188 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail

COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Juana MENDOZĘ CASTRO na sprawozdawcę generalnego oraz 177 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Shift2Rail (S2R), która jest istotnym wkładem w europejski przemysł kolejowy.

1.2 Komitet podkreśla potencjalne znaczenie S2R dla zatrudnienia, zważywszy na to, że łącznie w branży kolejowej pracuje około trzech milionów osób.

1.3 Aby osiągnąć długoterminowe cele Unii, przemysł kolejowy musi przejść przemianę nie tylko techniczną, lecz również kulturową.

1.4 Całkowity budżet przewidziany na S2R wynosi 920 mln EUR, co stanowi kwotę niższą od potrzebnych inwestycji, szacowanych na 1,4 mld EUR, i wymagać będzie ustalania priorytetowych kierunków badań.

1.5 EKES podkreśla znaczenie S2R dla utrzymania konkurencyjności przemysłu europejskiego na światowym rynku o obrotach rzędu 146 mld EUR rocznie.

1.6 Europejskie przedsiębiorstwa tracą pozycję wobec konkurentów azjatyckich, którzy dokonują poważnych inwestycji w B+R. Rynek światowy stawia coraz większe wyzwania, jako że pojawia się na nim coraz więcej podmiotów działających we wszystkich segmentach rynku i oferujących wszystkie rodzaje produktów.

1.7 System sygnalizacji ERTMS stanowi przykład tego, że wola współpracy musi wykraczać poza interesy narodowe.

1.8 Zdaniem EKES-u w kierunkach badań należy nadawać priorytet działaniom dotyczącym bezpieczeństwa osób, efektywności ekonomicznej i przekazywania informacji użytkownikom kolei.

1.9 Pięć programów badawczych (IP) S2R obejmuje główne obszary badań i najważniejsze cele.

1.10 EKES uważa, że należy określić przypisywanie własności wyników badań. Mimo że własność intelektualna i patenty są kwestią zasadniczą, we wniosku Komisji nie rozważa się tych aspektów.

1.11 Finansowane przez UE przemysłowe wdrażanie produktów powstałych w wyniku badań powinno odbywać się na terytorium Europy.

1.12 W przeciwieństwie do tego, co przewiduje wniosek Komisji, Europejska Agencja Kolejowa powinna być jedynym organem odpowiedzialnym za techniczne specyfikacje interoperacyjności.

2. Kontekst i streszczenie projektu rozporządzenia

2.1 Biała księga na temat polityki transportowej⁽¹⁾ i czwarty pakiet kolejowy⁽²⁾ ustalają ramy dużego wewnętrznego rynku kolejowego⁽³⁾.

2.2 Jednym z głównych celów „Horyzontu 2020” jest wzmocnienie europejskiego przemysłu poprzez działania wspierające badania naukowe i innowacje w kluczowych sektorach przemysłu.

2.3 Wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail (S2R) będzie posiadać cechy „organu unijnego” (art. 187 TFUE, art. 209 rozporządzenia finansowego).

2.4 Ponadto S2R jest konieczne do zajęcia się poważnymi bieżącymi problemami: rozproszeniem działań ze względu na zróżnicowanie norm krajowych, co tworzy bariery w korzystaniu ze wspólnych produktów przemysłowych w kolejnictwie i uniemożliwia wzajemne wydawanie upoważnień na produkty kolejowe, wymuszonym ograniczeniem działalności badawczej wiodących przedsiębiorstw kolejowych, niskim poziomem inwestycji publicznych i prywatnych oraz zwiększonym ryzykiem finansowym.

2.5 Cele S2R to:

- wsparcie technicznej strategii kolejowej opublikowanej w lutym 2014 r. przez Europejską Agencję Kolejową;
- ogólne zmniejszenie kosztu cyklu życia o 50 %;
- zwiększenie o 100 % przepustowości systemu transportu kolejowego;
- zwiększenie o 50 % niezawodności i punktualności przewozów;
- poprawa interoperacyjności;
- ograniczenie negatywnych skutków, takich jak hałas.

2.5.1 Należy ustanowić proces walidacji, aby monitorować w sposób ilościowy, jak przyszłe wyniki S2R przyczyniają się konkretnie do osiągania tych najważniejszych celów. Inżynieria jakości i zarządzanie wymaganiami stanowią najnowocześniejsze podejścia umożliwiające minimalny nadzór nad postępami w realizacji celów i dlatego też należy je włączyć do S2R na poziomie profesjonalnym.

2.6 S2R skoncentruje swoje działania na czterech rodzajach transportu kolejowego:

- interoperacyjnym przewozie osób pociągami dużej prędkości,
- interoperacyjnym regionalnym przewozie osób,
- interoperacyjnym miejskim/podmiejskim przewozie osób,
- interoperacyjnym przewozie towarów.

2.7 Finansowanie zapewni UE, której maksymalny wkład wyniesie 450 mln EUR, a w pozostałym zakresie członkowie, którzy powinni wnieść co najmniej 470 mln EUR.

2.8 Okres funkcjonowania przedsiębiorstwa przewidziano do 31 grudnia 2024 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Znaczenie S2R

EKES entuzjastycznie popiera inicjatywę S2R, uważając ją za ważny dla przemysłu europejskiego wkład w tak strategiczny sektor, jakim jest kolej. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane włączenie się przedsiębiorstw kolejowych w ten projekt.

⁽¹⁾ „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final.

⁽²⁾ „Czwarty pakiet kolejowy – Zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) 25 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s.122.

3.2 *Zatrudnienie*

EKES szczególnie podkreśla znaczenie S2R dla zatrudnienia. W całej Europie około 400 tys. ludzi zatrudnionych jest bezpośrednio lub pośrednio u dostawców sektora. Przeszło 1 350 tys. innych osób pracuje w europejskich przedsiębiorstwach zarządzających infrastrukturą i u przewoźników kolejowych. Zatrudnienie w kolejach miejskich ma prawdopodobnie podobną wielkość, co zwiększa liczbę miejsc pracy w sektorze do około trzech milionów.

3.3 *Wielkie wyzwanie dla europejskiego przemysłu kolejowego*

EKES zwraca uwagę, że aby osiągnąć długoterminowe cele wyznaczone przez Unię, potrzebna jest dogłębna przemiana nie tylko techniczna, lecz również kulturowa. Oprócz ustalenia norm i środków harmonizacji, UE powinna propagować transnarodowe ramy współpracy.

3.4 *Finansowanie*

EKES docenia założony w S2R wysiłek finansowy. Trzeba jednak będzie powiększyć przewidziany łączny budżet 920 mln EUR za pomocą dodatkowych funduszy, jako że S2R wymagać będzie łącznych inwestycji szacowanych na 1,4 mld EUR. W przeciwnym wypadku trzeba będzie ustalić kolejność priorytetów wśród różnych działań S2R.

3.5 *Dodatkowe działania*

W budżecie całkowitym przewidziano 120 mln EUR na wkład w „dodatkowe działania”. Są to działania, które członkowie wspólnego przedsiębiorstwa zrealizują niezależnie od inwestycji w B+R finansowanych z funduszy UE. Dlatego też działania te nie będą finansowane przez Unię Europejską.

3.6 *Światowy rynek przemysłu kolejowego*

EKES podkreśla znaczenie S2R dla utrzymania konkurencyjności europejskiego przemysłu, który wytwarza wciąż ponad 50 % taboru i usług kolejowych na świecie (w Europie 80 %). Łączne obroty na tym rynku szacuje się na 146 mld EUR rocznie, a jego „dostępna” część sięga 106 mld EUR rocznie⁽⁴⁾.

3.7 *Europa traci pozycję*

Powszechnie wiadomo, że kraje azjatyckie dokonują poważnych inwestycji w badania i rozwój swoich krajowych branż kolejowych. Europejskie przedsiębiorstwa znajdują się pod silną presją ze strony konkurencji azjatyckiej. Rynek światowy stawia coraz większe wyzwania europejskiemu przemysłowi kolejowemu, jako że pojawia się na nim coraz więcej podmiotów działających we wszystkich segmentach rynku i oferujących wszystkie typy produktów. O ile bardzo trudno jest konkurować z firmami azjatyckimi pod względem cenowym, europejski przemysł kolejowy w dalszym ciągu odgrywa ważną rolę w dziedzinie badań i innowacji.

3.8 *Rola MŚP*

3.8.1 W celu wprowadzenia innowacji na rynek kolejowy trzeba wdrożyć produkty na skalę przemysłową, dlatego też potrzebni są giganci przemysłowi i firmy wiodące w skali światowej, które wprowadzą na rynek innowacyjne rozwiązania uzyskane w ramach S2R.

3.8.2 Niemniej EKES docenia fakt, że również MŚP pełnić będą kluczową rolę w S2R na trzy możliwe sposoby:

- tworząc „klastry” i zgłaszając się jako członkowie stowarzyszeni, angażując się na kwotę 2,5 % wartości programu innowacji (finansowanego w 47,6 %);
- przez otwarte zaproszenia do składania wniosków (135 mln EUR dostępnych na te działania, finansowane w 100 %);
- jako podwykonawcy jednego z członków wspólnego przedsiębiorstwa (członków założycieli lub stowarzyszonych); te działania również będą finansowane w 100 %.

⁽⁴⁾ Roland Berger, *World Rail Market Study, forecast 2012–2017* [„Badania światowego rynku kolei, prognoza na lata 2012–2017”].

3.9 Przykład ERTMS

System sygnalizacji ERTMS, który powstał pod wpływem Komisji Europejskiej, dowodzi, że wola współpracy musi wykraczać poza interesy narodowe. ERTMS stanowi prawdopodobnie największy przyczynek do osiągnięcia sukcesu przemysłu kolejowego, jako że przekształciło się już w system o potencjale pełnej interoperacyjności, używany najczęściej ze wszystkich systemów na kolei nie tylko w Europie, lecz także w wielu krajach świata. Z tego względu należy wykonać istotne prace badawcze, aby osiągnąć cele pełnej interoperacyjności i zwiększenia przepustowości, a także zmniejszenia kosztów wdrażania.

3.10 Przedsiębiorstwo S2R jest krokiem we właściwym kierunku.

Po raz pierwszy największe przedsiębiorstwa europejskiego przemysłu kolejowego (które ze sobą konkurują) postanowiły współpracować i realizować wspólny program badawczy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Badania i rozwój (B+R)

4.1.1 Zgodnie ze strukturą dyrektywy w sprawie interoperacyjności ⁽⁵⁾ proponowany program B+R obejmuje: towarowy i pasażerski tabor kolejowy, infrastrukturę, system sterowania.

4.1.2 EKES zwraca uwagę na to, że w programach należałoby nadawać priorytet działaniom zmierzającym do poprawy bezpieczeństwa osób i efektywności ekonomicznej kolei. Nowe technologie powinny również polepszyć przekazywanie informacji użytkownikom kolei.

4.2 Programy innowacji

Komitet odnotowuje, że S2R składa się z pięciu programów innowacji (IP) określonych przez ekspertów, których prace koordynowało UNIFE. Są to następujące programy:

4.2.1 (IP1) Energooszczędne i lekkie pociągi o dużej wydajności (*Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains*)

4.2.1.1 Proponuje się stworzenie pociągów nowej generacji, lżejszych, bardziej wydajnych energetycznie, powodujących mniejsze uszkodzenia torowisk i o mniejszym oddziaływaniu na środowisko. Nowe technologie obejmują: systemy trakcyjne (*traction drives*), systemy kontroli i zarządzania (TCMS), podwozia (*car body shell*) z lżejszych materiałów, układy biegowe (*running gear*), systemy hamulcowe i drzwi.

4.2.1.2 Główne cele IP1:

- Zwiększyć fizyczną nośność pojazdów i wspierać zwiększanie zdolności przewozowej linii kolejowych.
- Zmniejszyć zakłócenia podróży przez poprawę niezawodności operacyjnej i dostępności pojazdów dzięki wykorzystaniu zasadniczo bardziej niezawodnych komponentów lub niezawodnej architektury systemu/podsystemów.
- Zmniejszyć koszt cyklu życia pojazdów (mniej konserwacji, zużycia energii itd.) i innych podsystemów w korelacji z pojazdami (mniejsze uszkodzenia torowisk itd.).
- Zwiększyć efektywność energetyczną pojazdów i zmniejszyć ich masę.
- Zwiększyć możliwości sprzęgania jednostek, aby zwiększyć elastyczność operacyjną.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 191 z 18.7.2008, s.1.

4.2.2 (IP2) Zaawansowane systemy zarządzania i sterowania ruchem (*Advanced Traffic Management & Control Systems*)

4.2.2.1 Ze względu historycznych rynek kolejowy charakteryzuje się różnymi krajowymi systemami sygnalizacji na głównych szlakach. Na rynku sygnalizacji istnieją różne rozwiązania odpowiadające potrzebom ośrodków miejskich (systemy CBTC), a w ramach Shift2Rail zbadana zostanie możliwość i zdolność oferowania większej interoperacyjności/standaryzacji/integracji z systemem ERTMS w odpowiedzi na te potrzeby.

4.2.2.2 Główne cele IP2:

- Opracować systemy sygnalizacji i sterowania nowej generacji, które umożliwią inteligentne zarządzanie ruchem z wykorzystaniem bezobsługowo prowadzonych pociągów oraz zwiększenie przepustowości, niezawodności i drastyczne obniżenie kosztów cyklu życia w przedsiębiorstwach kolejowych i u zarządców infrastruktury.
- Utrzymać dominację ERTMS jako systemu sterowania i sygnalizacji kolejowej na świecie dzięki profesjonalnym metodom formalnej i otwartej specyfikacji, aby uzyskać pełną interoperacyjność po atrakcyjnej cenie.
- Zwiększyć synergię i interoperacyjność z kolejowymi sektorami komunikacji miejskiej i zbiorowej.
- Zmniejszyć zakłócenia podróży przez poprawę niezawodności operacyjnej i dostępności transportu kolejowego, dzięki wykorzystaniu zasadniczo bardziej niezawodnych komponentów lub architektury systemu/podsystemów.

4.2.3 (IP3) Oszczędna infrastruktura o dużej wydajności (*Cost Efficient-High Capacity Infrastructure*)

4.2.3.1 Wyróżnia się cztery dziedziny badań:

- Nowe rozjazdy i skrzyżowania (S&C): poprawa istniejących S&C i nowa koncepcja zmiany kierunku jazdy pociągu (mechatroniczne S&C), by zmniejszyć hałas, liczbę opóźnień spowodowanych awariami tego rodzaju wyposażenia i koszty utrzymania.
- Radykalnie innowacyjne torowiska. Optymalizacja całego torowiska: nowy projekt całego torowiska, by móc w optymalnym stopniu reagować na obciążenie ruchem, oraz opracowanie i wdrażanie nowych technologii.
- Inteligentna konserwacja infrastruktury: nowe rozwiązania w zakresie rejestrów infrastruktury kolejowej, najnowszych narzędzi pomiaru i monitorowania, konserwacja na podstawie użytkowania zamiast na podstawie stanu (konserwacja techniczna) oraz łatwość konserwacji w zależności od projektu dalej przyczynią się do minimalizacji kosztów, wzrostu przepustowości i zmniejszenia hałasu.
- Efektywność energetyczna: innowacyjna integracja odzyskanej energii, przytorowe urządzenia magazynowania energii, efektywne wykorzystanie energii odnawialnej, a także inteligentna interakcja z siecią elektryczną wyprowadzą kolej na wiodącą pozycję w wykorzystaniu tych technologii.

4.2.4 (IP4) Rozwiązania informatyczne zwiększające atrakcyjność i sprawność usług kolejowych (*IT Solutions for a Seamless Attractive Railway*)

4.2.4.1 Planuje się utworzenie nie wspólnej platformy, lecz interoperacyjnych ram, w których każdy będzie mógł zamieszczać swoje rozwiązania wedle uznania, w oparciu o otwarte interfejsy, unikając tym samym zależności od wszelkich systemów GDS (*Global Distribution System*). Tym sposobem podróż jako doświadczenie staje się produktem. Trzeba włączyć obecnie prowadzone działania badawczo-rozwojowe sektora kolejowego w ten projekt.

4.2.5 (IP5) Technologie umacniające zrównoważony charakter i atrakcyjność transportu towarowego w Europie (*Technologies for Sustainable & Attractive European Freight*)

4.2.5.1 Główne wyzwanie IP5: określić wszystkie technologiczne i proceduralne punkty przełomowe konieczne do realizacji jednego z głównych celów białej księgi: przeniesienia 30 % transportu drogowego na kolej i śródlądowe drogi wodne do 2030 r., a 50 % do 2050 r. EKES zaleca, by ze względu na akceptację, zwłaszcza towarowego transportu kolejowego, włączyć badania nad ochroną przed hałasem do IP5.

4.3 Platformy demonstracji systemowych (SPD)

4.3.1 EKES odnotowuje, że celem S2R jest nie tylko produkcja prototypów, lecz także w pełni operacyjnych produktów do użytku w systemach kolejowych. Nowe technologie i innowacje opracowane w ramach programu innowacji S2R będą prezentowane w rzeczywistych lub symulowanych warunkach operacyjnych za pomocą zintegrowanych demonstratorów technologii (ITD). Platformy demonstracji systemowych S2R proponują opracowanie i demonstrację tych technologii, wprowadzając je na poziom dojrzałych technologii systemów kolejowych nowej generacji.

4.3.2 Nie określono jeszcze, gdzie ITD zostaną zainstalowane, jako że odbędzie się to pod koniec działalności S2R. Ponadto będzie musiało to zostać ustalone z przyszłymi członkami wspólnego przedsiębiorstwa (członkami założycielami i stowarzyszonymi) oraz z Komisją Europejską. Fizyczna lub wirtualna ocena SPD będzie w dużej mierze zależeć od określenia ITD i ich wyników.

4.4 Patenty

4.4.1 Biorąc pod uwagę ustanowiony system wielorakiego i złożonego finansowania oraz zaangażowanie znacznych kwot ze środków wspólnotowych, Komitet uważa, że należałoby precyzyjnie określić kwestie korzystania z końcowych wyników badań, które zostaną zainicjowane przez Shift2Rail, i posiadania tych wyników. Kluczowa jest tu kwestia własności intelektualnej i patentów. Ich treść i sposób działania powinny stanowić przedmiot artykułu stanowiącego treść rozporządzenia. EKES zgłaszał już ten brak i związane z tym zagrożenia w opiniach przyjętych w sprawie wspólnych przedsiębiorstw „leki innowacyjne”, „Czyste niebo”, „ENIAC” i „ogniwa paliwowe”. W omawianej wspólnej inicjatywie technologicznej zachodzi ryzyko, że ten brak będzie jeszcze bardziej dotkliwy, gdyż wynik końcowy badań będzie interesować przedsiębiorstwa bezpośrednio konkurujące ze sobą na rynku (zob. pkt 3.10 niniejszej opinii).

4.4.2 W każdym razie EKES wskazuje na to, że wynalazki finansowane ze środków publicznych powinny służyć interesowi ogólnemu. W tym celu należałoby w szczególności zastanowić się nad mechanizmami, które będą sprzyjać rentowności inwestycji finansowanych ze wspólnotowych środków i gwarantować, że przemysłowe wdrażanie produktów powstałych w wyniku badań będzie się odbywać na terytorium Europy.

4.5 Określanie norm interoperacyjności

4.5.1 Statut wspólnego przedsiębiorstwa Shift2Rail (załącznik 1, art. 2 lit. h)) przewiduje, że przedsiębiorstwo to gromadzi wymagania użytkowników i określa normy interoperacyjności, aby skierować inwestycje w badania naukowe i innowacje w kierunku użytkowych i poszukiwanych na rynku rozwiązań. Potwierdzają to wyjaśnienia zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia (zob. uzasadnienie, pkt 3.3).

4.5.2 Należy to odrzucić, ponieważ:

- Opracowywania norm nie można przekazać instytucjom, które zostały utworzone jako przedsiębiorstwo o strukturze partnerstwa publiczno-prywatnego i które obejmują bardzo ograniczoną grupę uczestników. Minimalny wymóg, jeśli chodzi o specyfikacje techniczne lub normy, jest taki, by były one tworzone we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, za ich zgodą lub zatwierdzeniem. Statut wspólnego przedsiębiorstwa jest w fundamentalnym stopniu sprzeczny z tym wymogiem.
- Istniejąca dyrektywa w sprawie interoperacyjności (dyrektywa 2008/57/WE) tworzy już na poziomie UE ramy prawne regulujące tworzenie specyfikacji technicznych (TSI). Projekty specyfikacji technicznych interoperacyjności są opracowywane przez Europejską Agencję Kolejową, we współpracy ze stowarzyszeniami i partnerami społecznymi, na podstawie oceny podsystemów.
- Europejskiej Agencji Kolejowej przyznano jedynie rolę obserwatora (art. 11 załącznika). Wprawdzie w kilku miejscach wspomina się o niej w kontekście koordynacji, ale de facto o wszystkim decydują Komisja i osiem przedsiębiorstw jako członkowie założyciele. Takie tworzenie dublujących się kompetencji instytucjonalnych na poziomie UE jest niezrozumiałe.

4.5.3 W związku z powyższym tworzenie technicznych specyfikacji interoperacyjności może być zadaniem wyłącznie Europejskiej Agencji Kolejowej.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
