

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dokumentu roboczego służb Komisji „Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych”

SWD(2014) 194 final

(2015/C 012/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 13 czerwca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

dokumentu roboczego służb Komisji „Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych”

SWD(2014) 194 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dokument roboczy służb Komisji jako pierwsze podejście do opracowania ogólnoeuropejskiego rynku informacji o podróżach multimodalnych, ich planowania i sprzedaży biletów na nie. Dla zachowania jasności w tytule należałoby jednak wyjaśnić, że chodzi o przewóz osób.

1.2 Podziela podejście Komisji, by nie występować z wnioskami legislacyjnymi, lecz spróbować doprowadzić do powstania tego szerokiego rynku poprzez ustalenie ram.

1.3 Komitet proponuje również utworzyć platformę konsultacyjną z reprezentacją wszystkich zainteresowanych stron, gdzie uwzględniano by i wykorzystywano doświadczenia uzyskane w ramach dotychczasowych forów konsultacyjnych. Platforma służyłaby jako katalizator, by jak najszybciej doprowadzić do oferowania w czasie rzeczywistym informacji o planowaniu podróży, ich przebiegu i cenach biletów. Komitet jest gotów odgrywać rolę w tej platformie, zwłaszcza po to, by zabezpieczać interesy społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Jeśli współpraca między przedstawicielami podróżujących konsumentów, dostawcami usług transportowych i władzami krajowymi i europejskimi nie zostanie uwieńczona powodzeniem, Komisja powinna zdaniem Komitetu zastanowić się, czy należy wprowadzić środki ustawodawcze, a jeśli tak, to w odniesieniu do jakich części.

1.5 Komitet z niepokojem stwierdza rosnącą przepaść między możliwościami, jakimi dysponują podróżujący konsumenci, by uzyskiwać informacje w czasie rzeczywistym, np. dzięki aplikacjom na telefony komórkowe, a pozostającą w tyle ofertą ze strony dostawców usług transportowych. Zdaniem Komitetu należy zwrócić szczególną uwagę na poprawę sytuacji najbardziej narażonych grup podróżnych, takich jak osoby z niepełnosprawnością, oraz na prawa pasażerów, zresztą różne w zależności od rodzaju transportu – na prawa pasażerów wobec przewoźników i odwrotnie, ale także na wzajemne stosunki prawne między przewoźnikami, również w odniesieniu do praw pasażerów.

1.6 Punktami spornymi są wciąż problemy z gromadzeniem danych, a przede wszystkim z podziałem wpływów między podmioty oferujące usługi przewozowe. W związku z tym Komitet zaleca, by szczegółowo przeanalizować możliwość ustanowienia izby rozliczeniowej, jak to ma miejsce w Japonii, tak by podróżujący konsument musiał ostatecznie kupować tylko jeden bilet.

2. Wprowadzenie

2.1 Dnia 13 czerwca 2014 r. Komisja zwróciła się do Komitetu z wnioskiem o sporządzenie opinii w sprawie dokumentu roboczego służb Komisji, zwanego dalej dokumentem roboczym, zatytułowanego „**Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych**”.

2.2 Komitet wyraża zadowolenie z publikacji tego dokumentu, ponieważ uważa, że temat lepszego dostępu obywateli UE do planowania podróży multimodalnych, informacji o nich i systemów taryfikacji ma istotne znaczenie dla obywateli UE.

2.3 Podczas konsultacji publicznych poprzedzających ogłoszenie dokumentu roboczego okazało się, że zanim będzie można mówić o transparentnym rynku informacji o podróżach multimodalnych dla pasażerów w UE, należy rozwiązać pewne poważne problemy:

- dostęp do danych jest niewystarczający;
- występują duże problemy w zakresie interoperacyjności;
- przepływy danych i informacji są niezharmonizowane;
- przedsiębiorstwa o dużej sile rynkowej mają tendencję do koncentracji na systemach chronionych.

2.4 Komisja chciałaby poznać pomysły Komitetu dotyczące tego jak, zważywszy na wymienione w punkcie 2.3 problemy, doprowadzić do powstania transparentnego rynku multimodalnych przewozów pasażerskich, na którym pasażerowie w czasie rzeczywistym mogą dysponować informacjami dotyczącymi planowania podróży i informacjami o niej, a także mogą nabyć bilet online na każdą podróż wewnątrz UE.

2.5 Komitet uznał już znaczenie tego zagadnienia, zanim opublikowano 28 marca 2011 r. białą księgę (Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM(2011) 144 final).

2.5.1 Przyjął on bowiem 13 maja 2009 r. opinię⁽¹⁾ w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu.

2.5.2 W tej opinii Komitet zalecał szybki rozwój architektury inteligentnych systemów transportowych (ITS), w oparciu o rosnące korzystanie z ogromnej ilości danych, dopasowanej do długoterminowej wizji i uwzględniającej przyszłe zmiany systemu, a także ochronę danych osobowych.

2.6 Tymczasem pięć lat później Komitet musi niestety zauważyć, że sytuacja nie zmieniła się fundamentalnie. Nadal aktualne są problemy związane z brakiem dostępu do danych online lub zbyt małym do nich dostępem, a co gorsza, same dane są niepełne i niekompatybilne. Uniemożliwia to twórcom platform mobilności, a w efekcie i indywidualnym pasażerom, uzyskanie bezpośredniego i adekwatnego wglądu w planowanie podróży, jej czas i koszty, wówczas gdy pragną oni udać się w podróż wewnątrz UE, wykorzystując w optymalny sposób różne rodzaje transportu.

3. Treść dokumentu roboczego

3.1 Przedstawione w dokumencie roboczym propozycje Komisji łączą się z wizją wyrażoną w białej księdze dotyczącej transportu z 2011 r., gdzie podkreślano konieczność dalszej integracji różnych rodzajów transportu w celu uzyskania wydajniejszej i bardziej przyjaznej użytkownikowi mobilności.

⁽¹⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.

3.2 Politycznym celem Komisji określonym w białej księdze dotyczącej transportu jest utworzenie ram świadczenia usług w zakresie informacji o przewozie multimodalnym i usług płatności za taki transport, które powinny być operacyjne do roku 2020. Podkreślano w niej, że dostępność informacji ma fundamentalne znaczenie dla uzyskania sprawnie działającego systemu zapewniającego mobilność na całej trasie przejazdu (od drzwi do drzwi).

3.3 Oprócz tego powinny zostać ustalone warunki ramowe zachęcające do tworzenia i wykorzystywania inteligentnych systemów interoperacyjnych usług planowania podróży multimodalnych, pozyskiwania informacji i dokonywania rezerwacji, a także inteligentnych systemów taryfikacyjnych.

3.4 Służby Komisji przyznają w dokumencie roboczym, że obecnie istnieje w UE przeszło 100 narzędzi do planowania podróży multimodalnych, a mimo to informacje dostępne dla podróżnych są niekompletne, także nie są oni w stanie dokonywać wyborów w oparciu o pełne informacje. Dotyczy to również biletów. Nie ma możliwości zakupu jednego biletu na podróż multimodalną wymagającą przekroczenia granic wewnętrznych UE.

3.5 Podczas nieformalnego posiedzenia rady ministrów w dniu 17 lipca 2012 r. w Nikozji podkreślano potrzebę zapewnienia dostępności i dostępu do informacji o podróżach multimodalnych w całej UE i informacji o ruchu pojazdów w czasie rzeczywistym, oraz potrzebę ustalenia norm gwarantujących interoperacyjność. Poproszono też Komisję o zbadanie możliwości poprawy dostępu do danych dotyczących transportu.

3.6 Podjęto pewne inicjatywy takie jak pierwsza edycja Smart Mobility Challenge, w ramach której zachęcono przedstawicieli branży i inne zainteresowane podmioty do wypracowania koncepcji utworzenia ogólnego narzędzia planowania podróży multimodalnych w Europie, utworzenie Smart Ticket Alliance, by poprawić interoperacyjność krajowych i regionalnych systemów wystawiania biletów elektronicznych w transporcie publicznym, i utworzenie Full Service Model, inicjatywy podmiotów branży kolejowej, by opracować normę wymiany informacji dotyczących ruchu kolejowego, w tym mobilności od drzwi do drzwi.

3.7 Komisja docenia te inicjatywy, ale zajmują się one jedynie częścią problemów. Nie posiadają one wymiaru ogólnoeuropejskiego, nie obejmują wszystkich rodzaju transportu pasażerskiego i nie działają w pełni w czasie rzeczywistym.

3.8 W dokumencie roboczym Komisja stwierdza, że jej zdaniem należy pokonać następujące przeszkody, zanim można będzie mówić o sprawnej mobilności od drzwi do drzwi:

- niewystarczający dostęp do danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- niewystarczająca dostępność dobrej jakości danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- brak interoperacyjnych formatów danych i brak protokołów wymiany danych;
- brak współpracy między zainteresowanymi podmiotami.

3.9 Te przeszkody można zdaniem Komisji usunąć, stosując zintegrowane podejście zgodnie z sześcioma wytycznymi:

- a) uczciwy i swobodny dostęp do danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- b) optymalna dostępność wiarygodnych danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- c) interoperacyjne, zharmonizowane formaty danych i protokoły wymiany danych;
- d) propagowanie tworzenia powiązań między istniejącymi służbami;
- e) ułatwianie skutecznej współpracy zainteresowanych podmiotów;
- f) uświadamianie korzyści z usług dotyczących planowania podróży multimodalnych, informacji o nich i zakupu biletów.

3.10 Komisja umieściła te działania w orientacyjnym harmonogramie i poinformowała, że opracowuje obecnie analizę oddziaływania.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest gorącym zwolennikiem usuwania utrudnień, które przeszkadzają w dobrym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, zwłaszcza jeśli dotyczy to ogromnego rynku przewozu osób. Dla zachowania jasności również w tytule należałoby odnotować, że chodzi o przewóz osób.

4.2 Należy zauważyć, że w tej kwestii pojawia się sprzeczność: z jednej strony coraz szybciej rosną możliwości uzyskiwania informacji przez podróżujących konsumentów, z drugiej strony z tych samych przyczyn taki instrument jak prawodawstwo, które powinno służyć konsumentom, zawsze pozostaje w tyle za faktami, pomijając jeszcze kwestię tego, do jakiego stopnia zyskałoby ono aprobatę dostawców danych.

4.3 Zdaniem Komitetu rozwiązanie tej sprzeczności musi leżeć w ścisłej współpracy między podróżnymi (ich przedstawicielami), podmiotami oferującymi różne formy transportu i władzami krajowymi i europejskimi. Mogłaby ona przybrać formę stałej platformy konsultacyjnej, w ramach której omawiano by wspólnie problemy. Należałoby przy tym naturalnie uwzględnić też doświadczenia z różnych forów z tej dziedziny funkcjonujących przy Komisji Europejskiej. Komitet gotów jest odgrywać w tej platformie konsultacyjnej rolę np. mediatora.

4.4 Warunkiem dobrego funkcjonowania platformy jest jednak, by podmioty oferujące różne formy transportu były gotowe w otwarty i uczciwy sposób udostępniać podczas rozmów swoje dane i informacje, również te dotyczące taryf. Ostrożne podejście i zachowania protekcyjności nie sprzyjają temu celowi.

4.5 Przyczynami ostrożnego podejścia oferentów są m.in. różnice w prawach pasażerów w zależności od rodzaju transportu, a także problemy z gromadzeniem danych oraz przede wszystkim z podziałem wpływów ze sprzedaży biletów. Problemów następcza być może także wymóg istnienia konkurencji w obrębie poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi, jednak rozwiązaniem może być tutaj swego rodzaju izba rozliczeniowa, w której realizowane będą wzajemne płatności między przewoźnikami. Rozwiązanie takie z powodzeniem funkcjonuje w Japonii.

4.6 Zdaniem Komitetu normalizacja komunikacji zbliżeniowej (technologia NFC – Near Field Communication)⁽²⁾, ale także innych obecnych i przyszłych technologii, powinna zagwarantować, że z pomocą telefonu komórkowego wyposażonego w jedną z tych technologii będzie można sprawnie podróżować między różnymi krajami, korzystając z usług różnych przewoźników.

4.7 Obecnie trwają prace nad obejmującymi praktycznie całą Europę systemami łączącymi informacje o podróżach multimodalnych, ich planowanie i kalkulacje cen biletów. Chodzi tu o działający już system Qixxit kolei niemieckich (www.Qixxit.de) lub korzystający z finansowania unijnego pilotażowy projekt światowego konsorcjum naukowego Enhanced Wisetrip. Projekty te budzą nadzieję, jednak nadal nie wykraczają poza informacyjną funkcję planifikatora podróży. To podmioty oferujące te usługi powinny zwrócić uwagę społeczeństwa na te możliwości.

4.8 Ponadto Komitet podkreśla, że podziela podejście służb Komisji, które widzą jej rolę przede wszystkim w zakresie krzewienia innowacji, stymulowania i ułatwiania, a raczej nie w zakresie tworzenia nowego prawodawstwa.

4.9 Komitet pragnie jednak zwrócić uwagę, że jeśli zainteresowane strony nie dojdą do praktycznych rozwiązań w ramach platformy, Komisja powinna zastanowić się nad środkami dodatkowymi, ewentualnie w formie przepisów ramowych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet stwierdza szybko rosnącą nierównowagę między z jednej strony silnie rosnącymi potrzebami pasażerów w zakresie dysponowania w czasie rzeczywistym informacjami związanymi z planowaniem podróży, informacjami o niej i o taryfach biletowych, a z drugiej strony, pozostającą w tyle ofertą mającą te potrzeby zaspokoić.

5.2 W ramach innowacji technologicznych należy stworzyć znormalizowane interfejsy, by umożliwić komunikację między różnymi informatycznymi systemami informacji o podróżach i ich rezerwacji, z poszanowaniem modeli biznesowych i strategii marketingowych. Przewoźnicy i podmioty trzecie już nad tym pracują.

⁽²⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.

5.3 Komitet wskazuje na to, że u większości europejskich przewoźników kolejowych dostępne są dobrej jakości dane dotyczące rozkładów jazdy. Mogą być pewne wyjątki, ale po wdrożeniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 454/2011 w sprawie aplikacji telematycznych dla przewozów pasażerskich (TAP TSI) wszystkie koncesjonowane przedsiębiorstwa kolejowe będą musiały w ciągu najbliższych lat wywiązać się ze swoich obowiązków. Wyzwanie polega na dzieleniu się tymi danymi z innymi rodzajami transportu z poszanowaniem zasad rynkowych.

5.4 Zastosowanie podejścia opartego na bezwarunkowej „otwartości danych” na przykład oznacza dla pasażera ryzyko uzyskania niespójnych wyników z różnych kanałów informacyjnych. Klient nie potrzebuje danych, ale wiarygodnych informacji. O ile operatorzy jako dostawcy danych bezwzględnie powinni udostępniać informacje dotyczące rozkładu jazdy, muszą również być w stanie zagwarantować najwyższą jakość udzielanych informacji o swoich usługach oraz to, by odpowiednie instancje ponosiły odpowiedzialność za błędy.

5.5 Złożonym i kosztownym zadaniem podczas tworzenia narzędzia planowania podróży multimodalnych jest włączanie danych w różnych formatach pochodzących z różnych rodzajów transportu do systemów operatorów i innych dostawców informacji oraz tworzenie połączeń między tymi chronionymi systemami.

5.6 Z drugiej strony przyjęte formaty danych dobrze się sprawdzają w swoim specyficznym zakresie zastosowania. W dużym stopniu zaspokajają obecne zapotrzebowanie i są stale poprawiane, w miarę jak zmieniają się wymagania klientów i przedsiębiorstw oraz rozwijają się technologie. W konsekwencji narzucanie konkretnych formatów danych we wszystkich rodzajach transportu niekoniecznie pomoże przezwyciężyć problemy z kompatybilnością.

5.7 Przeciwnie, grozi pogorszeniem jakości danych i informacji dla klienta, jako że potrzebny będzie minimalny wspólny mianownik. Narzucenie jednolitych formatów danych grozi też tworzeniem niepotrzebnych wydatków i osłabieniem ambicji wykorzystywania postępów technologicznych, w momencie gdy się pojawiają.

5.8 W ramach inicjatywy „Full Service Model” (FSM) sektora kolejowego we współpracy ze stronami trzecimi dąży się do określenia takich interfejsów dla rynku kolejowego w kontekście multimodalnym. Co ważne, zachowano tu zasadę niedyskryminacji i każdy podmiot ma takie same możliwości realizacji swoich pomysłów. Inicjatywa FSM z podobną do internetu zdecentralizowaną architekturą IT bazuje na tej zasadzie, umożliwiając dostawcom technologii pobieranie specyfikacji i tworzenie własnych platform lub aplikacji, czy jakichkolwiek nowych rozwiązań, które postęp technologiczny przyniesie ze sobą.

5.9 Podobnie IATA w podobnym celu wyszła z inicjatywą „New Distribution Capability” (NDC). W transporcie publicznym UITP kontynuuje swą inicjatywę „Smart Ticketing Alliance” (STA) w celu wprowadzenia interoperacyjnej wymiany danych opartej na inteligentnych kartach. Ukazuje to, że na rynku pojawią się z inicjatywy przedsiębiorstw branżowych rozwiązania, by przezwyciężyć trudności związane z integracją formatów danych.

5.10 Aby uzyskać wystarczającą ilość danych do utworzenia planifikatora podróży, konieczna jest skuteczna współpraca między dostawcami różnych form transportu, gminami itp., umożliwiającą sprawne podróżowanie. Trzeba jednak zwrócić na to uwagę, że rynek planifikatorów podróży multimodalnych jest stosunkowo młody i szybko się rozwija: tego typu planifikatory podróży są tworzone przez kilka młodych spółek (np. fromAtoB, GoEuro, Waymate) oraz firmy o ugruntowanej pozycji (np. Moovel Daimlera, Qixxit niemieckich kolei).

5.11 Komitet uważa, że dostawcy usług przewozowych we wszystkich rodzajach transportu nie powinni zasklepiać się w czysto biznesowym i zorientowanym na rynek sposobie myślenia, lecz powinni wspólnie opracować przekrojową ofertę informacji o podróżach i taryfach dostosowaną też do zróżnicowanych ponadto potrzeb podróżującego konsumenta.

5.12 Komitet gorąco popiera cel Komisji, jakim jest uzyskanie pewnej formy zintegrowanego wystawiania biletów, tj. jednego wspólnego biletu na wszystkie rodzaje transportu. W warunkach tego rynku będzie to jednak najtrudniejszą i najprawdopodobniej ostatnią przeszkodą do przezwyciężenia.

5.13 Można zauważyć budzące nadzieję zmiany. Na przykład w czerwcu tego roku w sektorze kolei uruchomiono platformę multimodalną, która wykorzystuje też dane o ruchu lotniczym, oprócz informacji o innych formach transportu, jak przejazdy autobusem, i o wynajmie rowerów. Niestety jak dotąd nie uwzględniono tam jeszcze informacji o biletach.

5.14 Komitet zauważa, że obecnie wszelkie połączenia są możliwe do realizacji w trybie off line, tylko w trybie on line jeszcze nie. I tu właśnie tkwi problem. Podróżujący konsumenci pragną dostępu do informacji on line oraz pojedynczego biletu na podróż międzynarodową wewnątrz UE z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
