

Bruksela, dnia 18.12.2020 r.
COM(2020) 838 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) 2018/643 w sprawie statystyki transportu
kolejowego

1. WPROWADZENIE

1.1 CEL SPRAWOZDANIA

Art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/643 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie statystyki transportu kolejowego¹ stanowi, że do dnia 31 grudnia 2020 r., a następnie co cztery lata, Komisja, po konsultacji z Komitetem ds. Europejskiego Systemu Statystycznego, musi przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące wykonania tego rozporządzenia oraz dotyczące przyszłego rozwoju sytuacji.

W pierwszej części niniejszego sprawozdania przedstawiono podstawowe informacje dotyczące rozporządzenia, kontekst polityczny oraz państwa i statystyki, do których rozporządzenie to ma zastosowanie. W drugiej części przedstawiono kwestie związane z wykonaniem tego rozporządzenia, a części trzecia i czwarta zawierają opis możliwego przyszłego rozwoju sytuacji i wnioski.

1.2 KONTEKST RAM PRAWNYCH

Pierwotną podstawą prawną prowadzenia statystyki transportu kolejowego było rozporządzenie (WE) nr 91/2003². Ze względu na szereg znacznych zmian wprowadzonych w tym rozporządzeniu zostało ono przekształcone w 2018 r. w rozporządzenie (UE) 2018/643, aby, dla zachowania przejrzystości, wszystkie zmiany zgromadzić w jednym akcie prawnym.

Celem rozporządzenia (WE) nr 91/2003 było zapewnienie Komisji, innym instytucjom UE, rządów krajowym i ogółowi społeczeństwa porównywalnych, wiarygodnych, zharmonizowanych, regularnie aktualizowanych i wyczerpujących danych statystycznych dotyczących kolejowego transportu towarów i pasażerów.

Zmiany wprowadzone w 2016 r. w drodze rozporządzenia (UE) 2016/2032 służyły uaktualnieniu i uproszczeniu pierwotnie przyjętego aktu (i tym samym zmniejszeniu obciążenia państw członkowskich). Ich celem była również optymalizacja obowiązujących ram prawnych dotyczących europejskiej statystyki transportu kolejowego i dostosowanie ich do postanowień traktatu lizbońskiego.

1.3 KONTEKST POLITYCZNY

Na przestrzeni ostatnich 25 lat Komisja aktywnie postuluje restrukturyzację europejskiego rynku transportu kolejowego w celu wzmocnienia pozycji kolei względem pozostałych środków transportu. Starania Komisji koncentrują się na trzech głównych celach, jako że osiągnięcie każdego z tych celów jest kluczowe dla rozwoju silnego i konkurencyjnego sektora transportu kolejowego:

- 1) otwarcie rynku transportu kolejowego na konkurencję;
- 2) poprawa interoperacyjności i bezpieczeństwa sieci krajowych;
- 3) rozwój infrastruktury transportu kolejowego.

¹ Dz.U. L 112 z 2.5.2018, s. 1.

² Rozporządzenie (WE) nr 91/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie statystyki transportu kolejowego (Dz.U. L 14 z 21.1.2003, s. 1).

Znaczenie tej polityki jest bardzo duże. W białej księdze³ określono szereg celów na rzecz osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu kolejowego. Od tamtej pory priorytetem jest osiągnięcie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego poprzez: (i) usunięcie przeszkód technicznych, administracyjnych i prawnych, które utrudniają wejście na krajowe rynki kolejowe; oraz (ii) ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 r., kiedy to większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna odbywać się koleją.

Dane gromadzone na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/643 nie służą wyłącznie jako wsparcie na potrzeby polityki, ale stanowią również cenne informacje dla przedsiębiorstw transportowych, uczelni wyższych, naukowców i specjalistów w dziedzinie modelowania w obszarze transportu kolejowego.

W kwestionariuszu przesłanym w kwietniu 2020 r. państwa członkowskie określiły korzyści wynikające z danych pochodzących ze statystyki kolejowej. Według nadesłanych przez nie informacji zwrotnych z danych tych korzystają: organy krajowe; instytucje badawcze; sami przedstawiciele sektora kolei do celów analizy i planowania; instytucje Unii; organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowe Forum Transportu i Europejska Komisja Gospodarcza ONZ; decydenci, do celów planowania, monitorowania celów i podejmowania decyzji. Ponadto państwa członkowskie odnotowały, że dane te są potrzebne do: obserwacji zmian w aktywności transportowej w zakresie transportu kolejowego w ramach monitorowania krótkoterminowego (z wykorzystaniem danych kwartalnych) i monitorowania długoterminowego (z wykorzystaniem danych rocznych); prowadzenia analiz tendencji na szczeblu krajowym i analizy porównawczej z innymi krajami; oraz śledzenia zmiany udziału transportu kolejowego w ogólnym transporcie europejskim w porównaniu z pozostałymi środkami transportu (podział zadań przewozowych).

Europejski Zielony Ład⁴ jest nową strategią rozwoju, dzięki której gospodarka UE ma stać się zrównoważona w wyniku przekształcenia wyzwań związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym w możliwości rozwoju we wszystkich obszarach polityki oraz w wyniku sprawiedliwej i sprzyjającej włączeniu społecznemu transformacji. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu wzywa się do ograniczenia emisji w sektorze transportu o 90 % do 2050 r., co obejmuje następujące priorytetowe działania w celu przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność:

- stymulowanie transportu multimodalnego;
- wspieranie zautomatyzowanej mobilności opartej na sieci różnych środków transportu;
- lepsze uwzględnienie kosztów zewnętrznych działalności transportowej za pośrednictwem cen;
- rozwinięcie produkcji i wprowadzanie alternatywnych, zrównoważonych paliw transportowych; oraz
- zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń generowanych przez transport, szczególnie w miastach.

Aby przyspieszyć tę zmianę, należy znacznie zwiększyć rolę kolei i śródlądowych dróg wodnych w śródlądowym transporcie towarów (75 % transportu towarów stanowi dziś transport drogowy).

1.4 PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I INNE KRAJE OBJĘTE ZAKRESEM STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA

Rozporządzenie (UE) nr 2018/643 stosuje się bezpośrednio i w całości do wszystkich państw członkowskich.

³ COM(2011) 144 final.

⁴ COM(2019) 640 final.

Dane określone w rozporządzeniu muszą być przekazywane przez wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Malty i Cypru, które nie posiadają infrastruktury kolejowej i tym samym nie występuje tam aktywność transportowa w zakresie transportu kolejowego.

Dane dotyczące transportu kolejowego są również przekazywane przez trzy państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein. Trzy kraje kandydujące (Czarnogóra, Macedonia Północna i Turcja) oraz jeden potencjalny kraj kandydujący (Bośnia i Hercegowina) przekazują dane dobrowolnie.

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia (UE) nr 2018/643 państwa przekazują Eurostatowi: (i) szczegółową roczną statystykę transportu towarów i pasażerów; (ii) kwartalną statystykę transportu towarów i pasażerów; (iii) regionalną statystykę transportu towarów i pasażerów (co pięć lat, za roczny okres bazowy); (iv) statystykę dotyczącą ruchu w sieci kolejowej (co pięć lat, za roczny okres bazowy); oraz (v) roczną statystykę dotyczącą poziomu aktywności transportowej w zakresie transportu towarów i pasażerów.

Od dnia 1 lutego 2020 r., kiedy to Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską, Eurostat dodał do swoich zbiorów danych nowe zestawienie danych zagregowanych „Unia Europejska – 27 państw (od 2020 r.)”, które nie obejmuje Zjednoczonego Królestwa. W okresie przejściowym trwającym do końca 2020 r. Zjednoczone Królestwo nadal przysyła dane do Eurostatu, które są udostępniane użytkownikom.

2. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z WYKONANIEM ROZPORZĄDZENIA

2.1 PRZESTRZEGANIE ZOBOWIĄZAŃ PRAWNYCH

Poziom wywiązywania się z zobowiązań określonych w rozporządzeniu (UE) 2018/643 w zakresie przekazywania danych jest bardzo wysoki, a wszystkie państwa członkowskie dostarczyły żądane zbiory danych. Czasem może dochodzić do niewielkich opóźnień wynikających ze zmian na szczeblu krajowym (np. zmian w systemach informatycznych lub zmian na rynku kolejowym). Takie opóźnienia nigdy nie miały jednak wpływu na tworzenie statystyki transportu kolejowego. Państwa stosują uzgodnioną metodykę, zapewniając tworzenie wysokiej jakości, wiarygodnej statystyki kolejowego transportu towarów i pasażerów w Europie.

2.2 METODY GROMADZENIA DANYCH STOSOWANE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Przedsiębiorstwa kolejowe gromadzą dane, stosując metody przyjęte przez każde państwo, i przysyłają dane organom krajowym, które odpowiadają za przetworzenie takich danych. Wydawany przez Eurostat podręcznik referencyjny dotyczący statystyki transportu kolejowego⁵ zawiera rozdział poświęcony krajowym metodykom, który z kolei zawiera podrozdział dotyczący zestawiania danych i zarządzania jakością.

2.3 OBCIĄŻENIE ADMINISTRACYJNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Eurostat stale stara się ograniczać obciążenia administracyjne i wprowadzać uproszczenia. Na podstawie informacji zwrotnych od państw członkowskich Eurostat, we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi, wdraża konkretne działania, aby zmniejszyć obciążenie związane z gromadzeniem i zgłaszaniem danych.

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/29567/3217334/Reference+manual+on+Rail+Transport+Statistics+%28Version+8.01%29/ed767b61-7fca-470a-a9e2-582e4aabcdcb> (publikacja dostępna wyłącznie w jęz. angielskim).

W związku z wnioskami przedstawionymi przez państwa członkowskie w 2016 r. rozporządzenie (WE) nr 91/2003 zostało zmienione w celu ograniczenia i uproszczenia dotyczącego ich obciążenia administracyjnego. W odniesieniu do niżej wymienionych załączników zastosowano następujące zmiany:

- uchylono załącznik B – „Roczna statystyka transportu towarów – sprawozdawczość uproszczona”;
- załącznik C – „Roczna statystyka transportu pasażerów – sprawozdawczość szczegółowa” – uproszczono poprzez usunięcie tablicy C1 („Transportowani pasażerowie, wg rodzaju transportu (dane tymczasowe, tylko liczba pasażerów)”) i tablicy C2 („Pasażerowie w transporcie międzynarodowym, wg kraju rozpoczęcia i kraju zakończenia podróży (dane tymczasowe, tylko liczba pasażerów)”);
- uchylono załącznik D – „Roczna statystyka transportu pasażerów – sprawozdawczość uproszczona”;
- uchylono załącznik H – „Dane dotyczące wypadków w transporcie kolejowym”. Do 2016 r. państwa członkowskie przekazywały dane dotyczące wypadków Eurostatowi i Agencji Kolejowej Unii Europejskiej. Od 2016 r. dane te przekazuje się wyłącznie Agencji, co służy zmniejszeniu obciążenia państw członkowskich. Następnie Agencja przesyła dane Eurostatowi do celów rozpowszechnienia za pomocą jego bazy danych⁶;
- uchylono załącznik I – „Wykaz przedsiębiorstw (sprawozdawczość w zakresie wykazu przedsiębiorstw)”.

Eurostat prowadzi prace nad usprawnieniem procedur walidacji danych i kontroli jakości, dzięki którym państwa członkowskie będą szybko otrzymywać informacje zwrotne na bardzo wczesnym etapie przekazywania danych.

Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym państwom członkowskim w kwietniu 2020 r. wynika, że ramy określone w rozporządzeniu (UE) 2018/643 w wystarczającym stopniu odpowiadają potrzebom użytkowników bez nakładania na respondentów nadmiernego obciążenia. Państwa uznają, że wartość przedmiotowych danych jest wystarczająca, a korzyści wynikające z gromadzenia takich danych uzasadniają wiążące się z tym obciążenie i koszt. Państwa członkowskie przyznają, że w logistyce przyjaznej środowisku nie może zabraknąć sektora transportu kolejowego, który wymaga modernizacji i usprawnienia. Aby wesprzeć ten proces, należy dysponować istotnymi i wiarygodnymi danymi na potrzeby określenia i oceny poszczególnych środków.

2.4 WALIDACJA DANYCH I JAKOŚĆ OTRZYMYWANYCH DANYCH STATYSTYCZNYCH

O ile państwa członkowskie odpowiadają za jakość statystyki transportu kolejowego, to Komisja wprowadza wszelkie niezbędne środki w celu wykrycia błędów w danych, które otrzymuje. Eurostat obsługuje niezawodny system informatyczny do celów przyjmowania, walidacji i przetwarzania danych oraz przeprowadza kilka rodzajów kontroli danych. W momencie wykrycia błędów państwa są wzywane do przesłania poprawionych danych.

Osiągnięto wysoki poziom standaryzacji w zakresie rozwiązań technicznych dotyczących transmisji danych. Państwa przekazują dane do Eurostatu za pośrednictwem portalu EDAMIS, zgodnie z określoną strukturą plików i formatem zapisu. Dzięki procesowi walidacji wdrożonemu w ramach głównego systemu informatycznego podstawowe błędy i nieprawidłowe kody są szybko wykrywane, a informacje szybko włączane do produkcyjnej bazy danych Eurostatu.

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dane dostępne w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

Po wprowadzeniu danych do produkcyjnej bazy danych Eurostatu przesłane dane poddaje się szczegółowym kontrolom w celu zapewnienia ich jakości. Takie kontrole jakości obejmują analizę spójności tabel sprawozdawczych stosowanych przez poszczególne państwa, spójności tych tabel w czasie i spójności poszczególnych rodzajów tabel, a także porównanie rezultatów między partnerskimi krajami sprawozdawcami (kontrola lustrzana).

Zasadniczo jakość danych uznaje się za dobrą. Niemniej jednak nadal konieczne są dalsze działania w celu zmniejszenia asymetrii wskazanych w kontrolach lustrzanych, przy czym część tych asymetrii wynika z różnic pod względem stosowanych metodyk krajowych, przez co ich usunięcie nie jest łatwe. Ponadto konieczna jest poprawa zgłaszania danych dotyczących tranzytu poprzez harmonizację metod gromadzenia danych w krajach sprawozdawcach.

2.5 WSPARCIE METODOLOGICZNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Eurostat zapewnia stałe wsparcie metodologiczne i techniczne na rzecz krajów sprawozdawców w zakresie wykonania rozporządzenia (UE) 2018/643.

W ramach takiego wsparcia Eurostat organizuje wizyty krajowe w celu omówienia wątpliwości. Ponadto co dwa lata Eurostat organizuje spotkanie ekspertów krajowych (grupy ekspertów ds. statystyki transportu kolejowego) ze wszystkich państw członkowskich, państw EFTA, krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w celu wymiany dobrych praktyk oraz omówienia jakości danych, problemów z zakresu metodyki i nowych projektów. Wykonanie rozporządzenia stanowi również stały punkt porządku obrad na posiedzeniach grupy koordynacyjnej ds. statystyki w zakresie transportu.

Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wykonania rozporządzenia znajdują się w podręczniku referencyjnym dotyczącym statystyki transportu kolejowego. Podręcznik referencyjny jest regularnie aktualizowany (zazwyczaj co roku) w celu uwzględnienia najnowszych informacji, dokumentacji lub wytycznych istotnych dla gromadzenia statystyki transportu kolejowego.

W 2019 r. Eurostat, Europejska Komisja Gospodarcza ONZ i Międzynarodowe Forum Transportu w ścisłej współpracy wspólnie opublikowały piąte wydanie glosariusza statystyki w zakresie transportu obejmujące zaktualizowaną i ulepszoną część poświęconą transportowi kolejowemu. Celem glosariusza jest normalizacja definicji z zakresu statystyki w transporcie na szczeblu europejskim i międzynarodowym.

2.6 ROZPOWSZECHNIANIE DANYCH

Eurostat udostępnia dane zebrane na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/643 za pośrednictwem swojej bazy danych, którą można bezpłatnie przeglądać na stronie internetowej Eurostatu. Istnieje 26 tabel dotyczących transportu kolejowego regularnie aktualizowanych i uzupełnionych szczegółowymi plikami metadanych.

Eurostat publikuje również artykuły z serii „Statistics Explained”, które zawierają analizę danych dla mediów i ogółu społeczeństwa⁷. Dane są również rozpowszechniane za pośrednictwem wyciągów danych dostosowanych do potrzeb użytkowników i decydentów oraz za pośrednictwem komunikatów i publikacji Eurostatu (np. księga statystyczna „Statystyki dotyczące energii, transportu i środowiska”⁸).

⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Rail> (dane dostępne jedynie w języku angielskim).

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DK-19-001> (publikacja dostępna jedynie w języku angielskim).

3. DALSZY ROZWÓJ STATYSTYKI TRANSPORTU KOLEJOWEGO

W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu ogłoszono zbiór strategii politycznych, które przyniosą głęboką transformację we wszystkich sektorach gospodarki, w tym w sektorze transportu. Statystyki dotyczące kolejowego transportu towarów i pasażerów mogą stanowić pomoc w określaniu i monitorowaniu celów w zakresie polityki poprzez dostarczanie danych na temat wolumenu przewożonych towarów, liczby pasażerów, liczby przejechanych kilometrów oraz sprzętu i infrastruktury. Tego typu informacje są gromadzone na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/643 i w ramach dobrowolnych kwestionariuszy.

Możliwość gromadzenia tych informacji na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/643 jest ograniczona w niektórych państwach, w których dane te są objęte zasadą poufności. Eurostat, we współpracy z państwami członkowskimi, przeanalizuje, czy i w jaki sposób można zmniejszyć ograniczenia wynikające z poufności danych.

Aby zwiększyć zakres statystyk transportu kolejowego Eurostat zawarł porozumienie administracyjne z Agencją Kolejową Unii Europejskiej, aby otrzymywać i publikować dane dotyczące:

- (i) długości linii i torów wyposażonych w europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS);
- (ii) liczby stacji kolejowych wyposażonych w udogodnienia dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Pierwsze dane, opublikowane w trzecim kwartale 2020 r., dotyczą długości linii wyposażonych w ERTMS.

Ponadto Eurostat opracowuje macierz odległości dotyczącą transportu kolejowego, która ma pomóc w obliczaniu wskaźników podziału zadań przewozowych według kategorii odległości bez nakładania na kraje sprawozdawców dodatkowych obciążeń. Macierz odległości dotycząca transportu kolejowego opiera się na poziomie NUTS 2 klasyfikacji regionów, aby odpowiadała gromadzonym danym regionalnym dotyczącym transportu kolejowego przewidzianym w załączniku IV do rozporządzenia (UE) 2018/643. Rozwój macierzy odległości będzie uzależniony od poprawy sieci geograficznych. Wykorzystanie macierzy będzie w głównej mierze zależało od dostępności i jakości danych dotyczących transportu kolejowego na szczeblu regionalnym.

Zasięg geograficzny statystyki transportu kolejowego mógłby zostać poszerzony dzięki przyszłym rozszerzeniom UE oraz dzięki dobrowolnemu zaangażowaniu dodatkowych państw lub organizacji międzynarodowych za pośrednictwem umów o współpracy.

Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym w kwietniu 2020 r. wynika, że państwa członkowskie obecnie nie widzą potrzeby zmian lub udoskonalenia rozporządzenia (UE) 2018/643. Nie występują nowe potrzeby użytkowników, które należałoby zaspokoić. Nowe potrzeby w zakresie danych mogą jednak powstać w wyniku nowych krajowych, europejskich i międzynarodowych inicjatyw politycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju i transformacji systemów transportu. Zidentyfikowane potrzeby będą wymagały niezwłocznej oceny i omówienia w ramach grupy ekspertów ds. statystyki transportu kolejowego.

4. WNIOSKI

Wykonanie rozporządzenia (UE) 2018/643 przebiega pomyślnie, a wyniki uznaje się za pozytywne. Ustalony mechanizm w Eurostacie i na szczeblu krajowym umożliwia tworzenie porównywalnej, wysokiej jakości statystyki.

Eurostat dokłada wszelkich starań, aby pomóc państwom członkowskim w wykonaniu rozporządzenia i tworzeniu wysokiej jakości statystyki. Wypracował on system informatyczny oraz wprowadził metody komunikacji, których celem jest zminimalizowanie obciążeń dla krajów sprawozdawców w związku z zarządzaniem danymi. Eurostat przekazuje również wytyczne dotyczące poprawy jakości danych i ograniczenia obciążenia związanego z gromadzeniem i przekazywaniem danych.

Statystyka transportu kolejowego znajduje bezpośrednie zastosowanie w opracowaniu, wdrożeniu i monitorowaniu polityki na szczeblu krajowym i europejskim. Oprócz decydentów zainteresowanie danymi wyraziło wiele organizacji i innych użytkowników, takich jak naukowcy i analitycy, a Eurostat zapewnia wysoką widoczność takiej statystyki transportu kolejowego, rozpowszechniając dane na różne sposoby.