

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/40/UE w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu”

[COM(2021) 813 final – 2021/0419 (COD)]

(2022/C 290/20)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 27.1.2022 Rada, 28.1.2022
Podstawa prawna	Art. 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	10.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	225/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z aprobatą przyjmuje wniosek Komisji, który jest w pełni zgodny z zaleceniami EKES-u zawartymi we wcześniejszej opinii w sprawie współpracujących inteligentnych systemów transportowych, i dostrzega znaczną wartość dodaną wniosku pod kątem usprawnień, ochrony, bezpieczeństwa i efektywności.

1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także szerszy zakres informacji, które mają być przekazywane, oraz zobowiązanie państw członkowskich do współpracy. W szczególności można zwrócić uwagę na rozszerzony zakres wymiany informacji o towarach, a także na kooperatywną, opartą na sieci i zautomatyzowaną mobilność, w tym komunikację pojazd-pojazd, która również znacznie poprawia bezpieczeństwo ruchu drogowego.

1.3. EKES zauważa, że zwiększona wydajność będzie dotyczyć zarówno transportu towarowego, jak i pasażerskiego, i umożliwi na przykład śledzenie przesyłki.

1.4. Doceniając potrzebę normalizacji wymiany informacji, EKES podkreśla jednak potrzebę pozostawienia rozsądnego marginesu dla rozwiązań lokalnych i specyficznych dla danego przedsiębiorstwa, w przypadkach gdy jest to należycie uzasadnione i proporcjonalne. Trzeba przy tym uwzględnić ewentualny wpływ na rynek wewnętrzny.

1.5. EKES podkreśla, że wdrażanie inteligentnych systemów transportowych (ITS) musi odbywać się w szerokim kontekście społecznym, z uwzględnieniem elementów znacznie wykraczających poza aspekty czysto techniczne, oraz że w przeciwnym razie mogą pojawić się negatywne skutki zarówno pod względem zrównoważonego rozwoju, jak i efektywnego gospodarowania zasobami. W tym kontekście Komitet podkreśla znaczenie poświęcenia wystarczającej uwagi potrzebom obszarów wiejskich i przeznaczenia na nie wystarczających zasobów, przy czym należy uwzględnić aspekty związane z usługami publicznymi i alternatywne środki mobilności, takie jak chodzenie pieszo i jazda na rowerze.

1.6. EKES porusza również temat wspólnego użytkowania zasobów związanych z mobilnością i pragnie zwrócić uwagę na ewentualną potrzebę przyjęcia aktu delegowanego dotyczącego wsparcia ITS w tym zakresie, który to akt poruszałby na przykład kwestię dostępności zasobów i zdolności transportowych oraz agregacji potrzeb w zakresie podróży, a także określałby możliwości ich dopasowywania w celu optymalizacji wykorzystania zdolności.

1.7. Optymalizacja wykorzystania dostępnych zasobów oraz wzrost liczby pojazdów bezemisyjnych poprawią zrównoważoność.

1.8. EKES postrzega wniosek jako istotny krok w kierunku wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności, który przynosi wartość dodaną dzięki poprawie wydajności, a także stwarza podstawy umożliwiające poprawę warunków pracy w sektorze transportu, na przykład poprzez ułatwienie przestrzegania przepisów dotyczących czasu pracy i okresów odpoczynku, a także znajdowania miejsc odpoczynku i dostępu do nich.

1.9. EKES zwraca uwagę na to, jak ważne dla akceptacji społecznej i prawidłowego funkcjonowania systemu opartego na dzieleniu się zasobami i informacjami jest budowanie zaufania. Oznacza to między innymi konieczność zadbania o zadowalającą ochronę prywatności i danych oraz tajemnicy przedsiębiorstwa. EKES oczekuje zatem na ramy zarządzania zapowiedziane przez Komisję w komunikacie w sprawie europejskiej strategii w zakresie danych.

1.10. W odniesieniu do danych pokładowych EKES zwraca też uwagę na potrzebę zapewnienia zarówno ochrony konsumentów, jak i uczciwej konkurencji, zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami zawartymi w punkcie 3.18.

1.11. EKES wzywa do pilnego przyjęcia przepisów sektorowych dotyczących dostępu do danych, funkcji i zasobów pokładowych. Jak dotąd Komisja nie przedstawiła wniosku w tej sprawie. Takie opóźnienie jest szczególnie niekorzystne dla konsumentów.

1.12. EKES akcentuje potrzebę poprawy włączenia osób o ograniczonej możliwości poruszania się i wzywa do uwzględnienia wymogów dostępności określonych w dyrektywie (UE) 2019/882 w wymogach dotyczących ITS, być może w formie aktu delegowanego.

1.13. Wreszcie EKES ponawia propozycję zawartą we wspomnianej opinii w sprawie współpracujących inteligentnych systemów transportowych, że może wesprzeć Komisję w jej działaniach wykonawczych, pełniąc rolę łącznika ze społeczeństwem obywatelskim.

2. Kontekst

2.1. Wniosek Komisji jest elementem wdrażania strategii Komisji na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności („strategii”) z 2020 r. oraz transformacji europejskiego systemu transportu. Przedstawiono w nim obszary, w których transformacja cyfrowa umożliwi płynną i wydajną eksploatację całego systemu transportu.

2.2. Inteligentne systemy transportowe (ITS) odgrywają kluczową rolę w budowaniu systemu opartej na sieci i zautomatyzowanej multimodalnej mobilności, który podniesie poziom bezpieczeństwa, ochrony i niezawodności transportu.

2.3. Komisja przedłożyła omawiany wniosek zgodnie z komunikatem w sprawie europejskiej strategii w zakresie danych (COM(2020) 66), aby wnieść wkład w realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz stworzyć Europę na miarę ery cyfrowej.

2.4. Dyrektywa w sprawie ITS (2010/40/UE) wymaga aktualizacji, aby pozwoliła sprostać wyzwaniom związanym z rozwojem technicznym ITS oraz w szczególności poprawić współpracę między zainteresowanymi stronami i dostępność usług ITS.

2.5. Wniosek dotyczący aktualizacji dyrektywy w sprawie ITS jest częścią pakietu legislacyjnego, który skupia się na celach w zakresie redukcji emisji CO₂, poprawy odporności infrastruktury transportowej i cyfryzacji. Na przykład zarówno wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T⁽¹⁾, jak i komunikat w sprawie nowych ram mobilności miejskiej⁽²⁾ zawierają zapisy dotyczące wdrażania usług ITS, takie jak dostarczanie informacji związanych z bezpieczeństwem i rozwój mobilności miejskiej.

2.6. Dyrektywa w sprawie ITS będzie ważnym elementem wdrażania wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności, która jest jedną z przestrzeni danych planowanych dla sektorów strategicznych w ramach europejskiej strategii w zakresie danych.

2.7. Wniosek zmienia dyrektywę w sprawie ITS poprzez dodanie do jej zakresu przystępności danych i wdrażania usług ITS. Priorytetowe obszary działania zostały zreorganizowane, aby lepiej odpowiadały różnym rodzajom usług ITS.

— W każdym państwie członkowskim ustanawia się krajowy punkt dostępu na potrzeby wymiany danych. Wymiana/przekazywanie danych stają się obowiązkowe w wielu dziedzinach, a dane będą w dużej mierze przekazywane również zainteresowanym stronom.

— Państwa członkowskie mają również współpracować, w razie potrzeby z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w zakresie operacyjnych aspektów wdrażania.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013.

⁽²⁾ COM(2021) 1811.

- Nowa sekcja w załączniku I dotyczącym obszarów priorytetowych zawiera przepisy odnoszące się do roli danych w zakresie śledzenia i namierzania towarów; dodano także nową sekcję dotyczącą kooperatywnej, opartej na sieci i zautomatyzowanej mobilności.
- Wniosek zawiera również przepisy dotyczące ochrony danych i integralności.
- Ważnym elementem jest to, że Komisja ma być uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu aktualizacji niektórych wymogów informacyjnych.
- Państwa członkowskie mają regularnie składać Komisji sprawozdania z wdrażania dyrektywy.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z aprobatą przyjmuje wniosek Komisji, który jest w pełni zgodny ze zmianami zalecanymi przez niego w opinii w sprawie współpracujących inteligentnych systemów transportowych⁽³⁾. Dostrzega znaczną wartość dodaną proponowanego obecnie przez Komisję zaktualizowanego systemu ITS, zarówno w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ochrony, jak i poprawy wydajności, nie tylko w odniesieniu do ulepszonych i bezpieczniejszych przepływów ruchu, ale również jako funkcji wspierającej skuteczną logistykę.

3.2. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje szerszy zakres informacji, które mają być przekazywane, oraz fakt, że państwa członkowskie będą zobowiązane do współpracy. W szczególności docenia poszerzony zakres przepisów dotyczących wymiany informacji o towarach oraz rozszerzenie zakresu informacji, tak by ująć kooperatywną, opartą na sieci i zautomatyzowaną mobilność.

3.3. EKES zakłada, że proponowany system informacyjny obejmuje również komunikację pojazd-pojazd, o co wnioskowano już w opinii w sprawie europejskiej strategii na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych. Przypomina o dużym wkładzie komunikacji pojazd-pojazd w zapobieganie wypadkom drogowym.

3.4. EKES zakłada, że proponowany obecnie zmodernizowany system wymiany informacji przyniesie wartość dodaną w postaci większej wydajności zarówno w transporcie pasażerskim, jak i towarowym, a także że wszyscy zainteresowani będą mogli łatwo śledzić przesyłkę, ponieważ odpowiednie informacje będą teraz przekazywane właściwym zainteresowanym stronom.

3.5. Zauważa, że informacje, które mają być wymieniane na tym etapie, są w dużej mierze znormalizowane, i w związku z tym ponownie podkreśla, że ważne jest pozostawienie rozsądnego marginesu dla rozwiązań lokalnych i specyficznych dla danego przedsiębiorstwa, w przypadkach gdy jest to należycie uzasadnione i proporcjonalne i przy uwzględnieniu ewentualnego wpływu na rynek wewnętrzny. Komitet przypuszcza, że nie będzie to stanowiło problemu, o ile informacje wprowadzane do proponowanego systemu będą zgodne z ustalonymi normami.

3.6. EKES zauważa, że wdrażanie ITS musi odbywać się w szerokim kontekście społecznym i nie prowadzi automatycznie do powstania systemu transportowego przyjaznego dla klimatu. Sama cyfryzacja rodzajów transportu (np. zautomatyzowana mobilność w przypadku samochodów) może nawet przynieść efekt przeciwny do zamierzonego pod względem polityki ochrony środowiska. Inteligentne systemy transportowe powinny być rozwijane, promowane i wykorzystywane w taki sposób, aby tworzyć przyjazną dla klimatu wartość dodaną.

3.7. Skuteczny system transportu publicznego w ramach usług świadczonych w ogólnym interesie (gospodarczym), uzupełniony o transport rowerowy i pieszy, ma zasadnicze znaczenie dla mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. EKES opowiada się za promowaniem inteligentnych systemów transportowych w celu wzmocnienia i uzupełnienia transportu publicznego.

3.8. EKES zwraca uwagę, że wizja rozwoju inteligentnych systemów transportowych skupiona wyłącznie na technologii może nie przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych celów i rezultatów – na przykład w przypadku systemów wspólnego użytkowania samochodów w aglomeracjach miejskich, które posiadają już dobrze rozwinięte systemy transportu publicznego. Zautomatyzowana jazda samochodem może również nie być rozwiązaniem przyszłościowym dla miast, zwłaszcza tych zmagających się z zagęszczeniem ruchu i ograniczoną przestrzenią publiczną. W związku z tym Komitet uważa, że duże innowacje w zakresie mobilności, takie jak elektryfikacja, automatyzacja i wspólne użytkowanie, przyniosą najlepszą wartość dodaną, jeżeli zostaną obmyślane i zaprojektowane z należyty uwzględnieniem potrzeb społeczeństwa, takich jak dostępność, wydajność i aspekty dotyczące usług publicznych.

3.9. Konsultacje z zainteresowanymi stronami ujawniły wiele obaw dotyczących zasięgu terytorialnego. EKES ubolewa, że we wniosku nie wspomina się o rozwoju inteligentnych systemów transportowych w celu zaspokojenia potrzeb obszarów wiejskich jako o kwestii oddzielnej od rozwoju tych systemów na obszarach miejskich. EKES zaleca, by Komisja

⁽³⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 85 i COM(2016) 766.

zwróciła szczególną uwagę na rozszerzenie systemów ITS na obszary wiejskie, ponieważ życie na tych obszarach w dużej mierze zależy od dostępności wysokiej jakości usług publicznych i wysokiej jakości infrastruktury publicznej. W oddzielnym komunikacie pt. „Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE”⁽⁴⁾ Komisja także stwierdza, że podstawowe usługi i związana z nimi infrastruktura mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia włączenia społecznego i gospodarczego na tych obszarach. Dlatego też na szczeblu UE należy zadbać o umożliwienie obszarom wiejskim czerpania korzyści z rozwiązań zapewnianych przez ITS.

3.10. Może to mieć szczególne znaczenie dla efektywnego wykorzystania zdolności transportowych na obszarach wiejskich. Szkody powodowane przez transport znajdują odzwierciedlenie nie tylko w emisjach, ale również w wykorzystaniu zasobów transportowych. EKES zaleca, aby Komisja rozważyła, w stosownych przypadkach, przyjęcie aktów delegowanych w celu zajęcia się kwestią wspólnego użytkowania zasobów wspomaganymi przez ITS. Powinno to obejmować inteligentną, wspieraną cyfrowo agregację potrzeb w zakresie podróży oraz wspólne użytkowanie wolnych zasobów (np. car-pooling), co byłoby szczególnie potrzebne na obszarach wiejskich, gdzie dostępne zasoby transportowe są coraz bardziej ograniczone i gdzie budowa nowych zdolności staje się coraz trudniejsza ze względu na odległości. Takie inteligentne systemy powinny umożliwiać wymianę informacji na temat użytkowania pojazdu oraz możliwości uzupełnienia istniejącego systemu dodatkowymi pasażerami lub towarami.

3.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek przyczyni się do większej zrównoważoności transportu nie tylko dzięki rozpowszechnieniu pojazdów bezemisyjnych, ale także dzięki usługom w zakresie mobilności współdzielonej, co doprowadzi do zerowych emisji netto w 2050 r. Usprawnienie ruchu drogowego i ograniczenie zatorów komunikacyjnych wspiera na różne sposoby realizację celów środowiskowych.

3.12. Komitet docenia fakt, że proponowane obecnie wzmocnienie systemu ITS może być postrzegane jako pierwszy krok w kierunku wspólnej europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności, która przyniosłaby znaczną wartość dodaną pod względem poprawy wydajności.

3.13. Jest jasne, że utworzenie takiej przestrzeni ułatwiłoby zapewnianie mobilności jako usługi zarówno w odniesieniu do pasażerów, jak i towarów, a także mogłoby poprawić warunki pracy w sektorze transportu.

3.14. EKES z aprobatą odnosi się do ITS w odniesieniu do bezpiecznego parkowania dla kierowców zawodowych w transeuropejskiej sieci autostrad. Aplikacje telematyczne na potrzeby bezpiecznego parkowania mogą ułatwić przestrzeganie wymogów prawa co do czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku. Komitet zwraca jednak uwagę, że podstawowym problemem zarówno dla przedsiębiorstw, jak i kierowców zawodowych jest niedostateczna infrastruktura stref odpoczynku na autostradach, co prowadzi do nadmiernego zatłoczenia parkingów w nocy. Rozwój infrastruktury musi iść w parze z usługami opartymi na ITS (np. rezerwacja miejsc parkingowych).

3.15. W tym kontekście EKES ponownie podkreśla znaczenie budowania zaufania oraz to, że żaden obowiązek przekazywania informacji nie powinien naruszać tajemnicy przedsiębiorstwa, prywatności czy ochrony danych.

3.16. Jeśli chodzi o prawo Komisji do przyjmowania aktów delegowanych w celu aktualizacji konkretnych obowiązków informacyjnych, EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia równych warunków działania i zaufania w odniesieniu do wszystkich podmiotów zaangażowanych w wymianę danych. EKES popiera rozszerzenie zakresu dyrektywy w sprawie ITS i wartość dodaną, jaką to stworzy. Odnotowuje również istnienie problemów związanych z zaufaniem w kontekście wymiany danych oraz potrzebę ustanowienia ram zarządzania europejskimi przestrzeniami danych, zwłaszcza w obszarach strategicznych, takich jak mobilność – na co zwrócono uwagę w komunikacie Komisji w sprawie europejskiej strategii w zakresie danych⁽⁵⁾.

3.17. W tym kontekście EKES zaznacza również, że ważne jest, aby informacje w systemie były wykorzystywane wyłącznie do celów ITS i nie w innych celach. Ponownie podkreśla znaczenie skutecznej ochrony prywatności i danych w kontekście wdrażania inteligentnych systemów transportowych. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych nie zapewnia jednak wystarczającej ochrony w przypadku, gdy przy anonimizacji danych wykorzystuje się technologie (np. dane dotyczące wzorców mobilności pojazdu, rozpoznawanie twarzy itp.), które umożliwiają wyciągnięcie wniosków na temat indywidualnych osób lub nawet dyskryminację za pośrednictwem algorytmów. Jeśli chodzi o wykorzystywanie danych osobowych w miejscu pracy, pracownicy, ich przedstawiciele i związki zawodowe muszą mieć prawo głosu i weta. EKES podkreśla, że art. 10 wniosku (przepisy dotyczące ochrony danych i prywatności) musi wykluczać to potencjalne ryzyko. Jest to szczególnie ważne dla zwiększenia zaufania do systemu i zaakceptowania go przez całe społeczeństwo.

⁽⁴⁾ „Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.”, COM(2021) 345.

⁽⁵⁾ COM(2020) 66.

3.18. Komitet zauważa, że konsumenci muszą zachować kontrolę nad danymi, które podlegają wymianie: danymi osobowymi podczas rezerwacji usług lub biletów, a także danymi przekazywanymi usługodawcom lub infrastrukturze przez samochody. Konsumenci zawsze muszą być w centrum uwagi, a ich dane muszą być chronione, w pełnej zgodności z RODO.

3.19. Należy ostatecznie uregulować dostęp do danych pokładowych z myślą o ochronie danych i konsumentów, a także uczciwej konkurencji. Pozostawienie producentom samochodów rozwiązania kwestii danych pokładowych prowadzi do monopoli, pojawienia się pozycji dominującej na rynku i ryzyka nadużyć. Od dawna już pojawiają się apele do Komisji o przedstawienie projektu regulacji i Komisja dała w tym względzie pozytywne sygnały, na przykład w ramach wspomnianej wyżej strategii w zakresie danych, jednak jak dotąd nie podjęła żadnych kroków w celu przedłożenia wniosku. Opóźnienie to jest szczególnie szkodliwe dla interesów konsumentów oraz ich możliwości kontrolowania danych i dokonywania alternatywnych, świadomych wyborów.

3.20. Transformacja cyfrowa może zmniejszyć brak włączenia odczuwany w codziennym życiu przez osoby o ograniczonej możliwości poruszania się. W związku z tym wyraźne wymogi dostępności określone w dyrektywie (UE) 2019/882 powinny być programowo zapisane w omawianej dyrektywie w odniesieniu do wszystkich sektorów ITS. Odniesienie się do tego tematu jedynie w motywie, w którym przedstawiono perspektywę opracowania w cyfrowych usługach w zakresie mobilności multimodalnej – specjalnie dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się – funkcji dotyczącej udogodnień w zakresie dostępności, to zbyt mało.

3.21. Należy przyjąć z aprobatą planowaną wymianę i przystępność danych dotyczących dróg i autostrad (zakazy jazdy, ograniczenia prędkości, dane w czasie rzeczywistym dotyczące zamykania dróg, robót drogowych itp.) w załączniku III. W tym kontekście EKES zachęca do rozwoju inteligentnych systemów zarządzania ruchem, które mogą wyrównać ruch drogowy (tranzytowy) na autostradach pod względem czasu przejazdu, a tym samym zapewnić bezpieczeństwo i płynność ruchu.

3.22. W związku z tym EKES odnotowuje, że w pracach nad aktualizacją wykazu obowiązkowych danych Komisja zamierza zwrócić się do Europejskiej Grupy Doradczej ds. ITS o wniesieniu wkładu. Komitet ponawia tu zatem przedstawioną w wyżej wspomnianej opinii propozycję, że może wesprzeć Komisję, pełniąc rolę łącznika ze społeczeństwem obywatelskim.

Bruksela, dnia 23 marca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
