

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kvaliteten på järnvägstjänster inom EU" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 44/08)

Föredragande: **Georges CINGAL**

Den 12 juli 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*"Kvaliteten på järnvägstjänster inom EU"*

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 november 2012.

Vid sin 485:e plenarsession den 12–13 december 2012 (sammanträdet den 13 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 137 röster för, 54 röster emot och 8 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det här yttrandet behandlar passagerartransport med järnväg. Det har utarbetats – och bör läsas – mot bakgrund av de mål som fastställts i artikel 14 i Lissabonfördraget om tjänster i allmänhetens intresse samt i protokoll nr 26. Yttrandet följer rekommendationerna i vitboken om transporter, där man på nytt påpekar behovet av att uppfylla målen om minskade växthusgasutsläpp och vikten av att säkerställa en hållbar rörlighet som respekterar miljön.

1.2 Utöver att kontrollera i vilken utsträckning de rörlighetsmål som fastställts för operatörerna har uppfyllts och att granska rättigheter och skyldigheter för berörda parter, har detta yttrande alltså ambitionen att ta upp frågan om tillgängligheten för EU-medborgarna till tjänster i allmänhetens intresse på järnvägsområdet inom unionen, samt kvaliteten på dessa tjänster.

1.3 Hög kvalitet på järnvägstjänsterna är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för utvecklingen av detta transportslag, och EESK anser att det finns skäl att förbättra resultaten på basis av konkreta observationer av de olika ingående faktorerna, i syfte att göra järnvägen mer lockande.

1.4 EESK anser att det bör finnas en flerårig planering för lån avsedda för investeringar i och underhåll av infrastruktur, och bestämmelser för att göra denna finansiering permanent. Utmaningarna i samband med den fysiska planeringen, infrastrukturens underhåll och tillgänglighet samt de medel som ska och kan uppåddas på kort och medellång sikt bör också beaktas.

1.5 EESK uppmanar också EU-organen och nationella och regionala instanser att ompröva finansieringsvillkoren för de olika delarna av infrastrukturen, med respekt för subsidiaritetsprincipen och i syfte att stärka solidariteten mellan regionerna.

Vi förordar därför en ny inriktning för den transportfinansiering som tilldelas inom ramen för regionalpolitiken, som är ett verktyg med stor hävstångseffekt med avseende på den fysiska planeringen.

1.6 EESK efterlyser en undersökning av tillfredsställelsen bland användarna på grundval av objektiva fakta (punktlighet, turtäthet, prissättning, renhet, tillgänglighet osv.), genomförd av en oberoende instans på EU-nivå. Denna utvärdering bör utnyttja metoder som utarbetats av en styrkommitté där samtliga berörda parter ingår (användare, ansvariga myndigheter, operatörer, anställda osv.). Denna kommitté bör kunna genomföra kontroller.

1.7 EESK ser med oro på kommissionens vilja att göra en översyn av förordning (EG) nr 1370/2007 (om kollektivtrafik på järnväg och väg), som var frukten av många kompromisser på institutionsnivå. Denna förordning ger medlemsstaterna stor frihet att organisera järnvägstrafiken, med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den jämvikt som förordningen skapat förtjänar en utvärdering mot bakgrund av erfarenheterna, i linje med artikel 8.2 i förordningen.

1.8 I fråga om bestämmelserna i förordning (EG) nr 1371/2007 och möjligheterna till framtida utveckling uppmanar vi kommissionen att studera följande förslag till förbättringar:

— Förstärkning av rättigheterna till ersättning för förseningar genom att förseningen bedöms i förhållande till den totala restiden för resan i fråga.

— Förstärkning av rättigheterna till ersättning för förseningar genom att ersättningen betalas ut direkt av berörd operatör, utan utredning av ansvarsfrågan.

- Enklare tillgång till blanketter och förfaranden för klagomål i syfte att få ersättning, antingen för enskild talan eller för grupptalan (internetsida, kontaktpunkter osv.).
- Förstärkning av rättigheterna vad gäller tillgängligheten för funktionshindrade genom krav på att bristande tillgänglighet ska åtgärdas snarast möjligt (inom ett dygn).
- Förstärkning av rättigheterna på säkerhetsområdet genom krav på installation av system för att larma personal ombord i händelse av fara eller hälsoproblem.
- Förstärkning av passagerarnas rättigheter med hjälp av medlare som kan utnyttjas i händelse av meningsskiljaktigheter mellan de olika parterna.

1.9 Kommittén uppmanar också kommissionen och medlemsstaterna att gemensamt studera följande förslag till förbättring:

- Förstärkning av passagerarnas rätt till information om garantier i samband med anslutningar.
- Förstärkning av rättigheterna i fråga om säkerhet genom att man anger vilka linjer och situationer som är riskutsatta, fastställer lämpliga förfaranden och placerar ut erforderlig personal.

1.10 Med beaktande av subsidiaritetsprincipen uppmanar EESK slutligen medlemsstaterna att granska följande förslag till förbättring:

- Förstärkning av passagerarnas rättigheter genom att behöriga myndigheter, folkvalda i de kommuner som berörs, passagerare och deras företrädare samt arbetstagare och deras fackföreningar får möjlighet att i samråd utarbeta en ram för järnvägstjänsternas kvalitet och kontrollen av den (turtäthet, punktlighet, tillgänglighet, renhet osv.).
- Förbättrade förfaranden för stöd och hjälp till passagerare i den händelse att ett tåg under resan blir stående en längre tid (mer än en timme).

## 2. Allmänna kommentarer: Allmänhetens erfarenheter (nuvarande eller potentiella järnvägspassagerare)

### 2.1 Allmänna observationer

2.1.1 Det är svårt att göra en bedömning av passagerarnas tillfredsställelse och att urskilja en gemensam ståndpunkt för aktörerna eftersom det är järnvägsföretagen som förfogar över underlaget för analysen, och det är företagen själva som ensidigt

fastställer tjänstekvalitetsnormerna och utvärderar sin egen verksamhet utifrån dessa (enligt artikel 28 i förordning (EG) nr 1371/2007). Detta gäller t.ex. bedömningen av respekten för de åtaganden som gjorts i fråga om punktlighet, turtäthet, renhet, mottagande, information, prissättning osv.

2.1.2 En stor del av de resenärer som drabbats av problem i samband med järnvägstjänster påpekar och beklagar de många orsakerna till störningar, oförutsägbarheten i trafiken, som inte går att bevaka i realtid, samt bristen på information i händelse av störningar. Det allmänna intrycket är att situationen gradvis försämrats i enskilda medlemsstater. Operatörerna tillhandahåller inte enkel tillgång för passagerarna till bestämmelserna om ersättning för de järnvägstjänster som enligt förordning (EG) nr 1371/2007 omfattas av möjligheter till ersättning.

2.1.3 När det gäller de järnvägstjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster – som utgör den största delen av de dagliga transporterna – finns flera exempel på fall där de transportansvariga myndigheterna eller behöriga myndigheter har behövt ingripa för att upprätthålla tjänstekvaliteten.

2.1.4 Det stora utbudet av tjänster från olika aktörer, utan koppling till varandra eller samverkan, har, i en organisatorisk miljö som har genomgått stora strukturförändringar och som saknar stabilitet och överblickbarhet, skapat ett system där de lokala operatörerna reagerar på olika situationer utan realtidsinformation. Detta medför vissa brister i funktionen, som i sin tur leder till missnöjda resenärer. Mot den bakgrunden finns det skäl att inventera läget i sektorn på medlemsstatsnivå för att ta fram förslag till lösningar.

2.2 Icke-uttömmande förteckning över faktorer som bidrar till försämrad funktion och som noterats av passagerare eller deras sammanslutningar:

- Problem att få tillgång till information, bristfällig eller inadekvat skyltning.
- Obegriplig eller oklar prissättning.
- Bristande möjligheter att planera resor i tillräckligt god tid före tågets avgång på grund av tidsgränserna för bokning.
- Problem med överbokning.
- Förhållanden i tåg och på stationer, inadekvata perronger (trängsel i samband med av- och påstigning), förhållanden som inte uppfyller hygienkrav, avsaknad av sanitära utrymmen.

- Dålig tillgänglighet för funktionshindrade till perronger, stationer, serviceanläggningar, tåg; alltför lång beställningstid (48 timmar) om man vill boka särskild assistans, alltför strikta krav för assistans (totalvikt).
- Otrygghet på tåg och stationer.
- Material som ställs till förfogande alltför sent, perrongbyten som inte beaktas i samband med byten.
- Två tåg som avgår strax efter varandra från samma perrong, samtidigt som ett flertal andra perronger inte används.
- Otillräckligt bagageutrymme.
- Multimodala transporter beaktas inte (svårigheter att få cyklar omhändertagna, dålig organisation och förvaltning – eller frånvaro – av anslutningar till andra transportsätt, bristande information och frånvaro av gemensam prissättning och integration av tjänster).
- Bristande punktlighet, bristande turtäthet på vissa sträckor, indragning av tåg utan föregående varning.
- Dåligt omhändertagande av resenärer som drabbats av störningar, otillräcklig eller utebliven ersättning.
- Tjänster eller sträckor som dras in eller omorganiseras utan föregående samråd med användarna, deras företrädare, de berörda lokala och regionala myndigheterna (t.ex. indragning av nattåg, ändrade tidtabeller, trafikeringssfrekvens osv.).
- Förlängd restid mellan två stationer.
- Dålig tillgång till försäljnings- och distributionsställen.

### 2.3 Huvudorsaker till icke-förutsägbara störningar:

- Ogynnsamma väderförhållanden: Teknisk anpassning eller förfaranden inte planerade för att se till att tjänsten håller tillräcklig kvalitet.
- Materielproblem: Följderna av otillräcklig uppföljning av utrustningens driftförhållanden och livslängd, bristande kontroll av uttjänthet och frånvaro av planering och stabila underhållsbudgetar.
- Mänskliga problem: självmord, händelser orsakade av tillgång till känsliga anläggningar vilkas följder och orsaker EESK inte har för avsikt att kommentera i det här yttrandet.

2.4 Positiva bedömningar och faktorer som kan bidra till en omfördelning mellan transportslagen:

- Hög personsäkerhet och trafiksäkerhet
- Professionell personal
- Järnvägen kan bidra till den fysiska planeringen och den regionala utvecklingen.

### 3. Särskilda kommentarer: Utvecklingen under de senaste årtiondena

3.1 Kommissionen har respekterat fördragets principer om fri rörlighet för medborgarna och gett stöd åt principen om hållbar rörlighet. Järnvägstransporter betraktas allmänt som en effektiv form av masstransport för personer. Järnvägen kan anpassas till de krav som fastställs av de behöriga myndigheterna, den är miljövänlig och den kan använda infrastruktur som fortfarande finns på plats och är väl underhållen – eller som lätt kan återtas i bruk.

3.2 EU har planerat ett europeiskt nätverk av internationella järnvägslinjer. Stora investeringar har gjorts och kommer att göras för att fullborda detta nätverk. Detta unionsinitiativ bör dock grunda sig på gemensamma investeringsbeslut med medlemsstaterna så att Europas resenärer kan erbjudas transport från dörr till dörr utan alltför många byten.

3.3 En granskning av utbudet i regionerna och den regionala planeringen visar dock att strategiska val har gjorts godtyckligt, och man har inte beaktat behovet av att ordna transporterna så att man minskar antalet byten, som har negativa följder för användningen av kollektivtransportmedel.

3.4 Denna förhandsgranskning före viktiga beslut blir nu allt vanligare bland de ansvariga myndigheterna, som dock står inför problem med oklar finansiering som saknar stabilitet på medellång och lång sikt.

3.5 Transporterna utgör dock en avsevärd del av staternas och regionernas budgetar. Allmänheten är medveten om detta, inte minst med tanke på den pågående krisen, och vill ha öppenhet och tillförlitlig information. Man är fortfarande orolig för bristen på kontroll i fråga om nya stora projekt. Såsom EESK påpekade i sitt yttrande TEN/479 är dialog mellan myndigheterna och det civila samhället mycket viktig, särskilt när det gäller investeringar i transportinfrastruktur.

#### 4. Frågan ligger i linje med kommitténs program för prioriterade åtgärder

4.1 Detta yttrande utgör en fortsättning på föregående arbeten:

- TEN/432-433: Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde
- TEN/454: Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde
- TEN/471: Riktlinjer för det transeuropeiska transportnätet
- TEN/479: Vitbok om transporter: För ett större deltagande och engagemang från det civila samhällets sida
- TEN/480: Passagerares rättigheter inom alla transportsätt

4.2 Viljan att skapa ett europeiskt transportnät har av naturliga skäl lett till en koncentration av EU-medel till de stora rutterna. Man har valt att prioritera nya höghastighetslinjer, ibland på bekostnad av en modernisering av andra befintliga transportkorridorer eftersom budgeten är begränsad. De offentliga myndigheterna bör sträva efter att förstärka järnvägen som en transportmöjlighet för allmänheten, och till och med i vissa fall göra järnvägstransporterna till ryggraden i ett sammanhängande multimodalt system. Mot den bakgrunden behövs en gemensam europeisk finansiering av en sammanhängande politik för hållbar rörlighet (med utnyttjande av den transportfinansiering som GD Regionalpolitik disponerar över).

4.3 Kommittén efterlyser därför en objektiv utvärdering av den aktuella situationen vad avser järnvägstransporter ( fördelar/ nackdelar). Kommissionen bör genomföra denna utvärdering på ett öppet sätt genom att ta fram erforderlig information och

inbjuda medborgarna att framföra sina förväntningar i frågan, som berör den absoluta majoriteten av dem (resor till och från arbetet, tillfälliga resor i tjänsten, privata resor, semesterresor osv.).

#### 5. EESK vill rikta uppmärksamheten på hela uppsättningen problem

5.1 I dessa kristider då de offentliga medlen blir allt mindre skulle en stimulanspolitik på basis av en strategi för hållbar utveckling få gynnsamma effekter för sysselsättningen och dess kvalitet, för arbetet med att uppfylla målen om en övergång till miljövänligare transportmedel och för EU-medborgarnas tillgång till transporttjänster i allmänhetens intresse. EESK påminner därför om att det är inom denna övergripande ram som de stora byggprojekten bör planeras.

5.2 Kommittén vill rikta uppmärksamheten på att om servicen försämras på grund av tidtabells- eller tågförändringar kan det leda till att människor flyttar eller byter jobb. Denna påtvingade rörlighet är inte den mobilitet som allmänheten önskar. Vi understryker att utvecklingen ofta innebär en omfördelning mellan transportslagen (till bil eller flyg) som står i strid med den rekommenderade politiken.

5.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar kommissionen att överväga och utforma ett EU-program för upprustning av järnvägsnät eller stödja sådana program i medlemsstaterna. Ett EU-program som syftar till att uppfylla förväntningarna hos järnvägsföretagens kunder skulle lätt kunna integreras i EU:s strategier (strategin för hållbar utveckling, Horisont 2020 osv.). En dialog om transportpolitiken med det civila samhället skulle vara mycket uppskattad av allmänheten. En ny inriktning för den transportfinansiering som tilldelas inom ramen för regionalpolitiken skulle utgöra ett verktyg med stor hävstångseffekt till förmån för denna strategi.

Bryssel den 13 december 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Staffan NILSSON