

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej oraz uchylającej dyrektywę Rady 96/50/WE i dyrektywę Rady 91/672/EWG

(COM(2016) 82 final – 2016/0050 (COD))

(2016/C 389/13)

Sprawozdawca: Jan SIMONS

Rada, w dniu 23 marca 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 11 kwietnia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 91 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej oraz uchylającej dyrektywę Rady 96/50/WE i dyrektywę Rady 91/672/EWG

(COM(2016) 82 final – 2016/0050 (COD)).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 czerwca 2016 r.

Na 518. sesji plenarnej w dniach 13 i 14 lipca 2016 r. (posiedzenie z dnia 13 lipca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 2 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zgadza się, że wspólny system kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej powinien opierać się na wymaganych kompetencjach, zamiast na wymogach dotyczących doświadczenia, od dawna powszechnie stosowanych. Podziela również oczekiwanie, że uznawanie kwalifikacji zawodowych w całej Unii wywrze pozytywny wpływ na rozwój żeglugi śródlądowej.

1.2. Mobilność pracowników w obrębie UE jest istotna dla zaradzenia strukturalnemu niedoborowi wykwalifikowanych członków załogi pokładowej. Obligatoryjna ocena kompetencji zawodowych wszystkich członków załogi pokładowej przyczyni się do poprawy wizerunku i atrakcyjności tego zawodu.

1.3. Zachowanie istniejących standardów bezpieczeństwa na głównych międzynarodowych drogach wodnych należy uznać za warunek minimalny prawidłowego wdrożenia proponowanej strategii.

1.4. Możliwość lepszego egzekwowania przepisów przez właściwe organy zniechęci do stosowania niezgodnych z prawem praktyk w dziedzinie socjalnej oraz poprawi konkurencyjność i ugruntuje uczciwą konkurencję.

1.5. Dalsza ścisła współpraca w rozszerzonym zakresie między Komisją Europejską a europejskimi komisjami rzecznyymi, w szczególności Centralną Komisją Żeglugi na Renie (CKŻR), jest zdaniem EKES-u niezbędna dla dobrego zarządzania europejską siecią wodną śródlądową.

1.6. EKES zgadza się, aczkolwiek pod warunkiem włączenia do tego procesu określonych komisji rzecznych, że obok wspólnych wymogów dotyczących kompetencji – które to wymogi powinien opracować Europejski Komitet ds. Opracowywania Norm w Żegludze Śródlądowej (CESNI) – konieczne jest stworzenie obiektywnych kryteriów służących do określenia dróg wodnych lub odcinków stwarzających konkretne zagrożenia; przy tym w odniesieniu do tych dróg wodnych lub odcinków państwa członkowskie mogłyby określać dodatkowe wymogi uzupełniające wspólne kwalifikacje zawodowe.

1.7. Istnieje pilna potrzeba, by lepiej wyjaśnić zasady i cele obranej polityki, jakie leżą u podstaw wniosku.

2. Wprowadzenie

2.1. Konkurencyjne branże przemysłu polegają na możliwości transportu dużych ładunków w sposób racjonalny pod względem kosztów. Ładowność statku żeglugi śródlądowej odpowiada ładowności setek pojazdów ciężarowych: jeden konwój składający się z czterech barek (7 000 ton netto) zastępuje około 280 ciężarówek o ładowności 25 ton netto każda, pozwalając zaoszczędzić na kosztach transportu oraz ochronić środowisko.

2.2. Rzeki Ren i Dunaj – połączone kanałem Men–Dunaj – stanowią bezpośrednie połączenie między 13 państwami członkowskimi drogą wodną wiodącą od Morza Północnego do Morza Czarnego, której długość wynosi 3 500 km. Każdego roku przewozi się nią około 500 mln ton ładunków; 67 % tej wielkości stanowi żegluga na Renie. Ponad 75 % transportu wodnego śródlądowego w UE to transport transgraniczny. W Niemczech, Belgii i Niderlandach udział transportu wodnego śródlądowego w transporcie w ogóle wynosi odpowiednio 12,5 %, 25 % i 38,7 %, a w korytarzu transportowym Renu – przemysłowym sercu Europy – nawet powyżej 50 %.

2.3. Transport wodny śródlądowy z pracą przewozową rzędu 150 mld tonokilometrów rocznie odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu multimodalnych łańcuchów logistycznych w UE. Według najnowszych badań 2,2 mld EUR wartości dodanej w sektorze transportu wodnego śródlądowego przynosi bezpośrednią i pośrednią wartość dodaną w gospodarce wynoszącą 13,2 mld EUR, a więc sześciokrotnie większą.

2.4. Niektóre istotne dane liczbowe dotyczące rynku pracy w transporcie wodnym śródlądowym:

— 41 500 pracowników: ok. 14 650 kapitanów statków i 26 850 pracowników operacyjnych.

— 80 % wszystkich pracowników sektora transportu wodnego śródlądowego jest zatrudnionych w Niderlandach, Niemczech, we Francji, w Luksemburgu, we Włoszech, w Belgii, Rumunii i Bułgarii.

— Przeważająca większość pracowników operuje w korytarzu transportowym Renu.

— Udział pracowników niebędących obywatelami danego państwa: 27 % w Niderlandach, 23 % w Niemczech, 14 % w Belgii.

— W sektorze transportu wodnego śródlądowego działa 9 482 przedsiębiorstw, z których 45 % to firmy niderlandzkie.

2.5. EKES już wcześniej doradzał Parlamentowi, Radzie i Komisji Unii Europejskiej w sprawie tego sektora przemysłu, m. in. w związku z polityką społeczną w ramach ogólnoeuropejskiego systemu regulacji żeglugi śródlądowej z 2005 r.⁽¹⁾, zintegrowanych europejskich planów działania dla żeglugi śródlądowej pod nazwą „Naiades” z 2006 r.⁽²⁾ oraz pakietu „Naiades II” z 2014 r.⁽³⁾

2.6. Przede wszystkim Komitet wezwał „do ustalenia wspólnotowej polityki społecznej w żegludze śródlądowej”; następnie „prowadzono w tej dziedzinie intensywne działania w ramach dialogu społecznego”, wraz z opracowaniem „szczegółowego uregulowania w dziedzinie czasu pracy w żegludze śródlądowej”. W związku z tym w 2014 r. Komitet wezwał do „rozwijania dalszych inicjatyw w tym zakresie. Zamierzona, oparta na dialogu społecznym harmonizacja profili zawodowych i koordynacja kwalifikacji zawodowych na poziomie europejskim odgrywają w tym zakresie pierwszoplanową rolę, a Komisja nada im konkretne kształty w ścisłej współpracy z komisjami rzeczynymi, zwłaszcza z Centralną Komisją Żeglugi na Renie”.

2.7. Obecnie Komisja zacieśniła w tym celu swoją współpracę z Centralną Komisją Żeglugi na Renie, co przyniosło kilka ważnych rezultatów, takich jak wspólna inwentaryzacja wymaganych kompetencji (tabele kompetencji PLATINA) oraz, wynikające ze wspólnej chęci ulepszenia przepisów dotyczących żeglugi śródlądowej, powołanie w czerwcu 2015 r. Europejskiego Komitetu ds. Opracowywania Norm w Żegludze Śródlądowej (znanego jako CESNI). CESNI aktywnie przystąpił do działania i jeszcze w 2015 roku opracował normy dotyczące przepisów technicznych w zakresie żeglugi śródlądowej. Zarazem podjęto decyzję o powołaniu grupy roboczej CESNI ds. kwalifikacji zawodowych. Oczekuje się, że CESNI będzie odgrywać istotną rolę także w dziedzinie kwalifikacji zawodowych, opracowując normy, o których mowa we wniosku.

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 73.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 218.

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 58.

2.8. Omawiany wniosek Komisji powstał po szczegółowych i długich konsultacjach z wieloma zainteresowanymi organizacjami i partnerami społecznymi (były to: międzynarodowe komisje rzeczne: Centralna Komisja Żeglugi na Renie, Komisja Dunaju, Komisja Sawy; Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych; organy krajowe odpowiedzialne za kształtowanie polityki w zakresie transportu wodnego śródlądowego oraz za działania o charakterze prawodawczym i administracyjnym; organizacje zawodowe: Europejskie Stowarzyszenie Żeglugi Śródlądowej i Europejska Organizacja Kapitanów; związki zawodowe: Europejska Federacja Pracowników Transportu – sekcja transportu wodnego śródlądowego; PLATINA – platforma na potrzeby realizacji programu NAIADES; placówki szkoleniowe i edukacyjne zajmujące się transportem wodnym śródlądowym w Europie – EDINNA; AQUAPOL oraz Europejska Federacja Portów Śródlądowych; do europejskich partnerów społecznych w dziedzinie transportu śródlądowego należą Europejskie Stowarzyszenie Żeglugi Śródlądowej, Europejska Organizacja Kapitanów i Europejska Federacja Pracowników Transportu).

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Transport wodny śródlądowy jest rodzajem transportu przynoszącym oszczędność kosztów i energii, który mógłby być skuteczniej wykorzystywany w dążeniu do osiągnięcia celów Unii Europejskiej związanych z efektywnością energetyczną, wzrostem gospodarczym i rozwojem przemysłowym. Jego wkład w realizację tych celów hamują jednak trudności związane z mobilnością pracowników, nieobsadzonymi miejscami pracy i niedopasowaniem umiejętności. Zróżnicowane minimalne wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych, jakie obowiązują na śródlądowych drogach wodnych państw członkowskich, nie dają poszczególnym państwom wystarczającej pewności co do uznawania kwalifikacji zawodowych członków załogi z innych państw członkowskich, zwłaszcza że ma to również wpływ na bezpieczeństwo żeglugi.

3.2. Celem dyrektywy jest ułatwienie mobilności pracowników w sektorze transportu wodnego śródlądowego poprzez zapewnienie uznawania kwalifikacji wykwalifikowanych pracowników w całej Unii. Inicjatywa ta czerpie z ponad 19 lat doświadczeń zebranych w związku z dyrektywami 96/50/WE w sprawie uzyskiwania krajowych patentów kapitanów łodzi i 91/672/EWG w sprawie wzajemnego uznawania krajowych patentów żeglarskich dla kapitanów jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych innych niż Ren.

3.3. Wniosek rozszerza uznawanie kwalifikacji zawodowych na wszystkich członków załogi pokładowej i bazuje na wymaganych kompetencjach. Przewiduje on uznawanie tych kwalifikacji w całej europejskiej sieci śródlądowych dróg wodnych na podstawie:

- unijnych standardów dotyczących certyfikacji kapitanów i innych członków załogi pokładowej,
- unijnych kryteriów i procedur określania wymaganych kompetencji,
- określenia kryteriów, które zagwarantują, że wymagana wiedza na temat określonych odcinków śródlądowej drogi wodnej będzie uzasadniona zamierzonym poziomem bezpieczeństwa.

Według KE, na zwiększonej mobilności pracowników i nowych możliwościach kariery zawodowej zyskają nie tylko sami pracownicy, ale przede wszystkim cały sektor, który stanie się atrakcyjniejszy zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla pracowników.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zgadza się, że wspólny system kwalifikacji zawodowych w żegludzie śródlądowej powinien opierać się na wymaganych kompetencjach, zamiast na wymogach dotyczących doświadczenia, od dawna powszechnie stosowanych. Podziela również oczekiwanie, że uznawanie kwalifikacji zawodowych w całej Unii wywrze pozytywny wpływ na rozwój żeglugi śródlądowej.

4.2. Komitet przywiązuje dużą wagę do dalszej i poszerzonej współpracy między Komisją Europejską a komisjami rzecznoymi, w szczególności Centralną Komisją Żeglugi na Renie. Zwłaszcza wspólne wysiłki Centralnej Komisji Żeglugi na Renie i Komisji na rzecz harmonizacji i unowocześnienia przepisów mają istotne znaczenie dla opracowania spójnej polityki w zakresie unijnej sieci wodnej śródlądowej. EKES akcentuje wagę ustanowienia i utrzymania równych warunków działalności w sektorze transportu wodnego śródlądowego oraz podkreśla, że unowocześnienie przepisów powinno iść w parze z unowocześnieniem egzekwowania.

4.3. Stanowiąc część pakietu dotyczącego programu NAIADES II, przedmiotowy wniosek służy wprowadzeniu wspólnego systemu minimalnych norm opartych na kompetencjach, który ma istotne znaczenie dla poziomu bezpieczeństwa na śródlądowych drogach wodnych w Unii Europejskiej. System ten zdaniem EKES-u nie powinien podważać najlepszych praktyk dotyczących wszystkich kategorii śródlądowych dróg wodnych.

4.3.1. Dlatego też wniosek przewiduje, że państwa członkowskie mogą ustanowić wyjątki lub dodatkowe wymogi w odniesieniu do określonych dróg wodnych lub ich odcinków. Działania te muszą oczywiście być skuteczne i proporcjonalne, tak aby ich liczba była ograniczona do niezbędnego minimum. Zasadniczo wniosek nie zmierza do obniżenia jakichkolwiek obecnie obowiązujących standardów. Niemniej jednak standardy bezpieczeństwa dotyczące różnych dróg wodnych mogą się różnić.

4.4. Co zaś tyczy się rzek międzynarodowych, internacjonalizacja transportu wodnego śródlądowego doprowadziła do powołania komisji rzecznych w celu zagwarantowania jednolitego systemu prawnego na użytek komercyjny. W przypadku Renu taki system funkcjonuje od ponad 200 lat. Później powołano także komisje dla Dunaju, Mozeli i Sawy.

4.4.1. System prawny żeglugi reńskiej wyróżnia się nie tylko wieloletnią historią, ale przede wszystkim kompleksowym charakterem ram prawnych, w szczególności systemem prawa międzynarodowego.

4.4.2. Zdaniem Komitetu, poszerzony i należycie ustalony kontekst instytucjonalny jest zatem nieodzowny dla zapewnienia spójności i konsekwencji w przepisach prawnych dotyczących żeglugi w europejskiej sieci śródlądowych dróg wodnych. Z perspektywy instytucjonalnej, a także gospodarczej i społecznej stanowczo wskazana jest dalsza i poszerzona ścisła współpraca między Komisją Europejską a Centralną Komisją Żeglugi na Renie.

4.5. EKES zgadza się, aczkolwiek pod warunkiem włączenia do tego procesu określonych komisji rzecznych, że obok wspólnych wymogów dotyczących kompetencji – które to wymogi powinien opracować Europejski Komitet ds. Opracowywania Norm w Żegludze Śródlądowej (CESNI) – konieczne jest stworzenie obiektywnych kryteriów służących do określenia dróg wodnych lub odcinków stwarzających konkretne zagrożenia; przy tym w odniesieniu do tych dróg wodnych lub odcinków państwa członkowskie mogłyby określać dodatkowe wymogi uzupełniające wspólne kwalifikacje zawodowe.

4.6. Z perspektywy europejskiej zachowanie istniejących standardów bezpieczeństwa na głównych międzynarodowych drogach wodnych należy uznać za ogólną przesłankę prawidłowego wdrażania proponowanej strategii. Skoordynowane podejście do tej kwestii oparte na poszczególnych dorzeczach ukształtowało się na podstawie wieloletniej tradycji międzynarodowej i jest powszechnie przyjęte przez wszystkie zainteresowane strony.

4.6.1. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na Ren. Żegluga odbywająca się na tej międzynarodowej drodze wodnej, która jest obok Dunaju jedną z najbardziej wymagających pod względem nawigacyjnym, stanowi 2/3 ruchu w europejskim transporcie wodnym śródlądowym. Na podstawie zmienionej konwencji w sprawie żeglugi na Renie państwa nadreńskie ustanowiły już wysoki poziom bezpieczeństwa, którego przestrzeganie nadzoruje Centralna Komisja Żeglugi na Renie.

4.7. Centralna Komisja Żeglugi na Renie ustanowiła już wiążący międzynarodowy mechanizm identyfikacji odcinków, na których występuje konkretne zagrożenie. Zdaniem EKES-u koordynacja na unijnym poziomie decyzji krajowych oraz decyzji komisji rzecznych stanowiłaby zatem krok naprzód w kontekście mobilności wykwalifikowanych pracowników.

4.7.1. Dlatego też należy przyjąć wspólne kryteria określania konkretnego ryzyka. EKES uznaje, że ustanawianie powszechnych i obiektywnych kryteriów identyfikacji odcinków, na których występują konkretne zagrożenia, obejmuje również korzyści związane z przejrzystym procesem decyzyjnym o rozszerzonym zakresie.

4.7.2. Dorzecze Dunaju nie zostało jeszcze objęte żadnym wiążącym międzynarodowym mechanizmem identyfikacji odcinków, na których występuje konkretne zagrożenie. EKES uważa jednak, że finansowane ze środków UE działania państw członkowskich mające na celu poprawę i zapewnienie żeglowności Dunaju stanowią kluczowy element rozwoju korytarza transportowego.

4.7.3. Można by zaproponować następującą metodykę określania dróg wodnych lub odcinków stwarzających konkretne zagrożenia:

1) ogólne kryteria dotyczące wymaganych kwalifikacji zawodowych;

- 2) rzeki krajowe: państwa nadbrzeżne przedstawiają wniosek, CESNI opiniuje, Komisja podejmuje decyzję w formie aktu delegowanego;
- 3) rzeki międzynarodowe: komisje rzeczne działające zgodnie z systemem prawnym prawa międzynarodowego stosują się do ogólnych kryteriów, państwa nadbrzeżne przedstawiają wniosek, w odpowiednich przypadkach po koordynacji z komisjami rzecznyimi, CESNI opiniuje, Komisja podejmuje decyzję w formie aktu delegowanego.

4.8. Celem wniosku jest wspieranie mobilności pracowników na możliwie szerokim wewnętrznym rynku pracy w branży żeglugi śródlądowej – który jest dostępny dla pracowników ze wszystkich państw członkowskich – aby rozwiązać problem strukturalnego niedoboru wykwalifikowanych członków załogi pokładowej. EKES potwierdza, że jest to istotna kwestia, którą należy się zająć.

4.8.1. Obligatoryjna ocena kompetencji wszystkich członków załogi pokładowej już na poziomie operacyjnym przyczyni się do poprawy wizerunku i atrakcyjności zawodu zarówno z punktu widzenia uczniów zawodu, jak i osób z innych branży.

4.8.2. EKES popiera przyjęty przez Komisję Europejską cel utrzymania dostępności sektora dla pracowników bardziej ukierunkowanych praktycznie. EKES przyjmuje również z zadowoleniem nowe możliwości szybkiego przekwalifikowania dla osób, które chcą zmienić kierunek rozwoju zawodowego i dysponują już doświadczeniem w zakresie żeglugi morskiej lub w innej dziedzinie.

4.9. EKES sądzi, że wniosek opiera się na świadomie dokonanych wyborach dotyczących strategii politycznej. Na podstawie samego wniosku nie jest jednak łatwo zrozumieć, jakie są to motywacje. Komitet zaleca zatem usilnie, aby jaśniej przedstawiono założenia i cele obranej polityki.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Znaczne ograniczenie ilości powiązanej dokumentacji, a także prowadzenie i aktualizowanie ich w formie elektronicznej może polepszyć skuteczność egzekwowania przepisów oraz zmniejszyć obciążenie administracyjne, umożliwiając służbom kontrolnym bardziej efektywne działanie. W efekcie zniechęci to do stosowania niezgodnych z prawem praktyk w dziedzinie socjalnej oraz poprawi konkurencyjność i ugruntuje uczciwą konkurencję.

5.1.1. EKES stanowczo zaleca zaangażowanie w ten proces partnerów społecznych, międzynarodowych komisji rzecznych i służb kontrolnych.

5.2. Egzaminy praktyczne zazwyczaj odbywają się na pokładzie statku, ale powinno też być możliwe przeprowadzanie ich za pomocą symulatora, oczywiście również w tym przypadku z wymaganym doświadczeniem praktycznym. Komitet CESNI powinien zatem określić jednolity standard właściwości technicznych i funkcjonalności symulatorów prowadzenia statku żeglugi śródlądowej, a także standardy zatwierdzania takich urządzeń.

5.2.1. Projekt dyrektywy dopuszcza również zatwierdzone programy szkoleniowe zamiast egzaminów administracyjnych. W związku z tym EKES zwraca uwagę, że należy dopilnować, by nie występował konflikt interesów między egzaminatorem a instruktorem lub osobą prowadzącą szkolenie kandydata do egzaminu.

5.2.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania zatwierdzonych programów szkolenia, lecz ma poważne wątpliwości co do wartości dodanej takiego rozwiązania wobec braku skutecznego systemu definiowania i zapewniania jakości.

5.2.3. Także przewidziana we wniosku możliwość odbycia egzaminu praktycznego w celu wykazania, że nabyło się wymagane umiejętności w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, a w danym wypadku już poprzez samo uprawianie żeglugi, jest zgodna z wydaną w tej sprawie opinią Komitetu⁽⁴⁾.

5.3. Należy również rozważyć uzupełniające standardy dla poszczególnych rodzajów działalności w dziedzinach, w których mają już zastosowanie międzynarodowe standardy bezpieczeństwa, jak np. w obszarze przewozu pasażerskiego. EKES zwraca uwagę, że mogłoby to również dotyczyć specjalistów ds. skroplonego gazu ziemnego potrzebnych do bunkrowania statków żeglugi śródlądowej. Należy jednak mieć na względzie, że standardy dotyczące żeglugi morskiej nie są adekwatne ani odpowiednie dla statków żeglugi śródlądowej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 49.

5.4. Według oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję Europejską „udział osób samozatrudnionych oraz pracowników w Europie wynosi odpowiednio 27 % i 73 %”. Te dane liczbowe okazują się jednak mniej przydatne, jeżeli nie rozdzieli się ich na transport towarów i transport pasażerski, zważywszy że 40 % zatrudnienia przypada na żeglugę pasażerską, a MŚP posiadające/eksploatujące jeden statek stanowią 80–90 % rynku w zachodniej części UE, w szczególności w Belgii, Niderlandach, we Francji i w Niemczech.

5.5. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska i państwa członkowskie ocenią wdrożenie dyrektywy, uważa jednak, że w proces ten powinny zostać włączone także komisje rzeczne. EKES jest zdania, że taka ocena na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym będzie stanowić dobrą podstawę dla ewentualnego przyszłego przeglądu dyrektywy, o ile okaże się potrzebny.

Bruksela, dnia 13 lipca 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
