



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób”

[COM(2023) 256 final – 2023/0155 (COD)]

(C/2023/882)

Sprawozdawca: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Wniosek o wydanie opinii	Parlament Europejski, 1.6.2023 Rada Unii Europejskiej, 28.7.2023
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.9.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2023
Sesja plenarna nr	581
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	156/96/11

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Sektor transportu okazjonalnego charakteryzuje się znacznym niedoborem personelu. Jest to związane z ogólną charakterystyką sektora transportu, w którym pogodzenie pracy z życiem rodzinnym może być trudne.

1.2. Kluczowe znaczenie ma również stworzenie równych warunków działania dla wszystkich operatorów, co umożliwi uczciwą konkurencję. Wszystkie właściwe organy krajowe i europejskie muszą zdecydowanie zwalczać próby obchodzenia obowiązujących przepisów dotyczących warunków pracy kierowców.

1.3. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia wysiłki Komisji na rzecz poprawy jakości usług i atrakcyjności tej formy transportu. Jednak propozycję zwiększenia elastyczności siły roboczej w tym sektorze należy uznać za błędną, ponieważ pogorszyłyby to warunki pracy kierowców, a tym samym jeszcze bardziej zmniejszyłyby zainteresowanie wyborem tego zawodu. Niemniej z zadowoleniem należy odnotować, że proponowane rozporządzenie nie wprowadza żadnych zmian w minimalnej długości przerw lub okresów odpoczynku ani w odniesieniu do maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu. W interesie przedsiębiorstw leży dbanie o kierowców i flotę w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i bezpieczeństwa pasażerów. Jednocześnie EKES wzywa państwa członkowskie do zapewnienia dostępności bezpiecznych stref parkingowych na czas odpoczynku i przerw.

1.4. Ponadto musimy wziąć pod uwagę, że średni wiek kierowców w tym sektorze jest już wysoki i stale rośnie. Większe obciążenie pracą może doprowadzić do większej liczby wypadków na drogach. Istnieje wyraźna korelacja między zmęczeniem kierowców a bezpieczeństwem ruchu drogowego. Elastyczność jest zatem sprzeczna z celami UE w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1.5. EKES proponuje zwrócić znacznie większą uwagę na skuteczne wdrażanie i egzekwowanie obowiązujących przepisów. Istnieją ku temu możliwości, między innymi dzięki wykorzystaniu narzędzi cyfrowych do przeprowadzania inspekcji. Mogą w tym pomóc fundusze unijne.

1.6. EKES negatywnie ocenia praktykę bezpośredniego konsultowania się z osobami fizycznymi i zestawiania ich opinii z opiniami reprezentatywnych partnerów społecznych. Podważa to uznaną rolę partnerów społecznych i jest sprzeczne z zasadami dialogu społecznego. Jednocześnie apelujemy o to, by kwestie związane z warunkami pracy w tym sektorze były w większym stopniu rozwiązywane w procesie dialogu społecznego przez sektorowych partnerów społecznych, którzy najlepiej znają realia tej branży.

2. Kontekst opinii

2.1. Komisja Europejska zaproponowała zmianę przepisów dotyczących czasu pracy w sektorze okazjonalnego transportu pasażerskiego. Zmiany koncentrują się na czasie prowadzenia pojazdu i czasie odpoczynku oraz mają na celu wprowadzenie większej elastyczności w tym zakresie.

2.2. Inicjatywa ma zapewnić wydajne i wysokiej jakości okazjonalne usługi autobusowe i autokarowe oraz poprawę warunków pracy i jazdy kierowców, m.in. poprzez zmniejszenie stresu i zmęczenia kierowców w okazjonalnym transporcie autobusowym i autokarowym.

2.3. Komisja Europejska proponuje dwa cele szczegółowe: zapewnienie elastyczniejszego rozkładu przerw i okresów odpoczynku oraz promowanie równego traktowania międzynarodowych i krajowych okazjonalnych przewozów autobusowych i autokarowych. Propozycja Komisji nie wprowadza żadnych zmian w minimalnej długości przerw lub okresów odpoczynku ani w odniesieniu do maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu.

2.4. Propozycje Komisji obejmują zmiany w sposobie organizacji przerw, rozszerzenie „12-dniowego odstępstwa” na okazjonalny krajowy transport pasażerski oraz możliwość przesunięcia dziennego odpoczynku o jedną lub dwie godziny, w zależności od całkowitego dziennego okresu prowadzenia pojazdu.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES docenia wysiłki Komisji na rzecz poprawy jakości usług i atrakcyjności tej formy transportu. Niemniej ubolewa, że wniosek Komisji nie rozwiązuje w odpowiedni sposób podstawowego problemu sektora transportu, jakim jest znaczny niedobór pracowników. Komitet ma wątpliwości, czy właściwym rozwiązaniem jest zwiększenie elastyczności czasu pracy kierowców lub zwiększenie presji na kierowców, którzy kontynuują pracę w tym sektorze. Już teraz presja wywierana na kierowców jest bardzo wysoka.

3.2. EKES podkreśla, że praktyka i kształt obowiązujących przepisów pozwalają już na długi czas pracy, pogłębiając zmęczenie, a proponowane nowe przepisy mogą ten stan jeszcze pogorszyć. Skoro średni wiek kierowcy w sektorze okazjonalnych przewozów pasażerskich wynosi około 50 lat ⁽¹⁾, trzeba uwzględnić nie tylko czynniki czysto ekonomiczne i organizacyjne, ale również zdrowie kierowców i bezpieczeństwo pasażerów.

3.3. Proponowana zmiana w praktyce doprowadzi do 12 kolejnych dni prowadzenia pojazdu bez jakiegokolwiek tygodniowego odpoczynku zarówno na trasach krajowych, jak i międzynarodowych. Jest to tym bardziej niewłaściwe, że egzekwowanie 12-dniowego odstępstwa jest już problematyczne, a inspektorzy zgłaszają, że istnieją poważne trudności w jego kontrolowaniu. Wynika to z braku cyfrowych narzędzi egzekwowania przepisów i trudności w zapewnieniu, aby istniała tylko jedna grupa pasażerów (pojedyncza usługa okazjonalna, jak w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽²⁾). Godne ubolewania jest to, że Komisja nie podjęła niezbędnych kroków w celu rozwiązania istniejących problemów.

3.4. Jeżeli chodzi o przerwy, operatorzy będą mieli możliwość podzielenia dziennych przerw na trzy okresy trwające co najmniej 15 minut. Może to skutkować tym, że kierowcy autobusów i autokarów nie będą mieli wystarczającego czasu na regenerację, zwłaszcza że na pokładzie autokarów jest coraz więcej pasażerów, a kierowcy są obciążeni dodatkowymi obowiązkami.

3.5. Zdaniem EKES-u, trzeba zwrócić szczególną uwagę na problem zmęczenia, gdyż wynika z niego wiele zagrożeń. Zmęczenie jest przyczyną licznych wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych każdego roku.

⁽¹⁾ IRU Intelligence Briefing, Driver Shortage Global Report 2022 Summary.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

3.6. Wydaje się również, że priorytetem polityki UE powinno być nie tylko zmniejszenie obciążenia pracą pracowników, ale również odpowiednie egzekwowanie istniejących przepisów. W transporcie drogowym obserwuje się szereg problemów związanych ze stosowaniem przepisów i malejącą liczbą kontroli, która już wcześniej była zbyt niska⁽³⁾. Wynika to z nieprawidłowości w kontrolach i inspekcjach oraz z braku narzędzi cyfrowych. Skuteczne, praktyczne i terminowe egzekwowanie przepisów jest konieczne dla poprawy warunków pracy kierowców, rozwiązania problemu zmęczenia i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. EKES podkreśla znaczenie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi i skutecznej wymiany informacji. W tym celu można by wykorzystać fundusze unijne, zwłaszcza te przeznaczone na cyfryzację dostępnych narzędzi.

3.7. Kluczowe jest również stworzenie równych warunków działania dla wszystkich operatorów, co umożliwi uczciwą konkurencję. Próby niektórych przedsiębiorstw transportowych, by poprawić swą pozycję na rynku poprzez obchodzenie obowiązujących przepisów i wymogów, prowadzą do nieuczciwej konkurencji, która podważa funkcjonowanie uczciwych przedsiębiorców. Wszystkie właściwe organy krajowe i europejskie powinny zdecydowanie zająć się tą kwestią.

3.8. EKES proponuje, by niektóre aspekty organizacji czasu pracy pozostawić do uzgodnienia z partnerami społecznymi w celu zapewnienia sprawiedliwej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, np. przewidywalność zmian, biorąc pod uwagę wysoki poziom złożoności i specyfiki sektora. Ponadto istnieje potrzeba pracy nad skuteczniejszym egzekwowaniem obowiązujących przepisów, które już teraz tworzą odpowiednie podstawy dla uczciwej konkurencji.

3.9. Poza tym zmiany proponowane dla tego sektora wydają się sprzeczne z celami już przyjętego pakietu na rzecz mobilności. Zmiana ta podważy cel pakietu na rzecz mobilności, jakim jest poprawa warunków pracy w sektorze transportu drogowego, i zagrazi bezpieczeństwu ruchu drogowego. Co więcej, reforma ta jest sprzeczna ze strategicznym planem działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz z „wizją zero” – projektem mającym wyeliminować do 2050 r. ofiary śmiertelne i poważnie ranne w wypadkach drogowych⁽⁴⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W interesie przedsiębiorstw leży dbanie o kierowców i flotę w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i bezpieczeństwa pasażerów. W związku z tym obliczanie okresów odpoczynku i przerw musi być przeprowadzane z najwyższą starannością. Należy przypisywać temu odpowiednią wagę, aby zapobiegać wypadkom, a tym samym zmniejszać ryzyko dla pracowników i samych przedsiębiorstw.

4.2. Braki kadrowe w sektorze stają się coraz bardziej dotkliwe i zagrażają jego przyszłości. Rosnąca średnia wieku kierowców podkreśla potrzebę zwiększenia atrakcyjności tego sektora. Niepodejmowanie działań i stopniowe przechodzenie kierowców na emeryturę sprawia, że obserwowane problemy jeszcze się pogłębią. Wydaje się, że ukierunkowanie zmian regulacyjnych na poprawę warunków dla kierowców zawodowych mogłoby zwiększyć atrakcyjność branży i zainteresowanie pracą w niej, zwłaszcza wśród osób młodych.

4.3. Zmniejszenie tak znaczących niedoborów kadrowych będzie również możliwe poprzez wsparcie wszystkich osób, które byłyby zainteresowane podjęciem pracy w sektorze okazjonalnego przewozu osób. Wysokie opłaty za szkolenie i licencje wymagane do kierowania pojazdami stanowią tu istotną przeszkodę. W związku z tym EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do dopilnowania, by publiczne służby zatrudnienia i inne właściwe organy wprowadziły programy wsparcia w tej dziedzinie.

4.4. Innym ważnym aspektem, który mógłby przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności tego rodzaju pracy, byłaby poprawa warunków pracy kierowców. Nadal konieczne są inwestycje w bezpieczne parkingi ułatwiające odpoczynek, nawet krótkotrwały. W związku z tym włączenie aspektu płci może być szczególnie ważne dla zapewnienia bezpiecznych i zdrowych warunków pracy z dostępem do przyzwoitych udogodnień.

4.5. Jedną z odpowiedzi na niedobór pracowników jest również otwarcie sektora dla obywateli państw trzecich. W praktyce rozwiązanie to okazuje się nieskuteczne, ponieważ w poszczególnych krajach UE warunki pracy są bardzo zróżnicowane i trudno jest wyegzekwować obowiązujące wymogi prawne – zarówno krajowe, jak i unijne. Konieczne jest zatem zapewnienie wszystkim kierowcom w sektorze, w całej UE, skutecznej ochrony przed nadużyciami.

⁽³⁾ COM(2023) 183 final.

⁽⁴⁾ COM(2018) 293 final – Załącznik 1.

4.6. Ponadto, w związku z powyższym, ale także po to, aby przyszłe decyzje dotyczące organizacji czasu pracy w sektorze opierały się na najnowszych danych, zaleca się przeprowadzenie nowych badań dotyczących wpływu prowadzenia pojazdu, odpoczynku i czasu pracy na bezpieczeństwo w sektorze, a także głównych wyzwań związanych z egzekwowaniem istniejących wymogów prawnych w tym obszarze. Badania przeprowadzone przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy wydają się mieć szczególne znaczenie.

4.7. W swoich opiniach EKES podkreśla znaczenie demokracji przedstawicielskiej, w tym mechanizmów dialogu społecznego z udziałem reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników. Z tego powodu należy krytycznie ocenić praktykę Komisji Europejskiej polegającą na przedstawianiu w wynikach konsultacji opinii pojedynczych kierowców i zestawianiu ich z opiniami reprezentatywnego związku zawodowego danego sektora oraz na wyciąganiu z tych opinii wniosków w celu stworzenia powszechnie obowiązujących przepisów.

4.8. EKES pragnie podkreślić znaczenie nie tylko prawodawstwa i jego egzekwowania, ale także podnoszenia świadomości pracodawców i kierowców na temat zagrożeń związanych z nadmiernym zmęczeniem. Trzeba szczególnie nagłaśniać kampanie publiczne. W tym celu EKES zachęca do współpracy z organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz bezpieczeństwo i higienę pracy (np. inspektoraty pracy). Zaleca się również promowanie strategii zarządzania ryzykiem zmęczenia oraz stosowania systemów wykrywania senności i braku koncentracji kierowców w ramach polityki, strategii i planów działania Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Komisja Europejska może poświęcić rok 2025 sektorowi przejazdów autobusami i autokarami, koncentrując się na sposobach rozwiązania problemu niedoboru kierowców.

4.9. W przypadku agencji turystycznych oferujących wycieczki autokarowe EKES zdecydowanie zaleca ograniczenie tzw. innych form pracy, w ramach których kierowca musi np. wyszukiwać miejsc parkingowych, nadzorować wsiadanie i wysiadanie pasażerów lub dokonywać załadunku i rozładunku ich bagażu i wykonywać wiele innych czynności. W praktyce oznacza to, że kierowcy bardzo często *de facto* pracują w czasie, który jest rejestrowany jako przerwa. Zdecydowanie ogranicza to rzeczywisty czas odpoczynku kierowcy i może stanowić poważne zagrożenie.

Bruksela, dnia 21 września 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca kontropinia, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 71 ust. 7 regulaminu wewnętrznego):

POPRAWKA 1**Zgłoszona przez:**

MALLIA Stefano

MASTANTUONO Alena

DE MELLO Vasco

PUECH d'ALISSAC Arnold

ANTONIOU Michalis

YGLESIAS Isabel

BARCELÓ DELGADO Andrés

MINCHEVA Mariya

TEDER Reet

SCHWENG Christa

GAVRILOVS Vitālijs

KROPP Thomas

SVENTEK David

PILAWSKI Lech

EDELENYI Andras

ROTH Jürgen

DIAMANTOUROS Konstantinos

ZVOLSKA Marie

DE MÛELENAERE Robert

DANISMAN Mira-Maria

GKOFAS Panagiotis

MENSI Maurizio

TEN/816 – Minimalne przerwy i okresy odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób

Zastąpić całą opinię przedstawioną przez Sekcję TEN następującym tekstem (wyjaśnienie/uzasadnienie na końcu dokumentu):

Poprawka

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie minimalnych wymogów dotyczących minimalnych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób. EKES uznaje specyfikę sektora, która różni się od transportu towarowego i regularnego przewozu osób, i uważa, że proponowana przez Komisję Europejską elastyczność czasu odpoczynku i przerw jest uzasadniona i leży zarówno w interesie bezpieczeństwa drogowego, kierowców, klientów, jak i przedsiębiorstw.

Poprawka

1.2. EKES sugeruje, by kierowcy mogli odroczyć rozpoczęcie dziennego okresu odpoczynku o jedną godzinę raz w tygodniu (między dwoma tygodniowymi okresami odpoczynku), jeżeli czas prowadzenia pojazdu nie przekracza 7 godzin, ponieważ większość wycieczek turystycznych jest krótsza niż osiem dni. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej kierowcy powinni mieć możliwość podziału 45-minutowej przerwy na maksymalnie 3 przerwy trwające co najmniej 15 minut każda.

1.3. EKES oczekuje, że wniosek będzie odpowiadał obecnym potrzebom sektora. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi zwrócono uwagę na ścisły związek między warunkami pracy a bezpieczeństwem. W dokumencie roboczym Komisji stwierdza się, że sami kierowcy oczekują, iż nowe przepisy spowodują poprawę warunków pracy i ułatwią ich przestrzeganie, co doprowadzi do zmniejszenia stresu i zmęczenia kierowców, a pośrednio do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1.4. EKES od dawna opowiada się za zapewnieniem równych warunków działania na jednolitym rynku i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że proponowane przepisy mają na celu równe traktowanie międzynarodowych i krajowych okazjonalnych przewozów osób. Kierowcy wykonujący krajowe przejazdy turystyczne powinni również mieć możliwość przełożenia tygodniowego odpoczynku na maksymalnie 12 kolejnych dni w celu realizacji jednej usługi.

1.5. W sektorze transportu występuje niepokojący niedobór kierowców i należy znaleźć realne rozwiązania. EKES oczekuje, że sytuacja jeszcze się pogorszy w 2026 r., kiedy w wielu krajach europejskich wysoki odsetek aktywnych kierowców przejdzie na emeryturę i nie zostaną zastąpieni. Komitet zaleca podjęcie dalszych działań w celu przyciągnięcia większej liczby osób do tego sektora i zharmonizowania zasad uzyskiwania praw jazdy, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia finansowego na uzyskanie takich praw jazdy.

1.6. EKES wierzy w sprawiedliwe i skuteczne egzekwowanie przepisów. Proponuje się zatem, aby prawodawcy przekazali Komisji Europejskiej uprawnienia wykonawcze, aby móc modernizować, dostosowywać i cyfryzować odpowiednie dokumenty kontrolne i narzędzia kontrolne, a jednocześnie zachęca partnerów społecznych do wspólnego przyczyniania się do sprawiedliwego i skutecznego egzekwowania tych przepisów poprzez wydawanie wspólnych zaleceń swoim członkom.

2. Tło, kontekst unijny i krajowy oraz ramy instytucjonalne i prawne

2.1. Istnienie obszaru swobodnego przepływu osób i towarów oznaczało stworzenie wspólnej polityki transportowej, co pociąga za sobą istnienie wspólnych zasad dotyczących transportu w obrębie obszaru europejskiego, w szczególności transportu drogowego.

2.2. Oprócz pewnych wyjątków rozporządzenie (WE) nr 561/2006 ma zastosowanie w równym stopniu do przewoźników drogowych i do ich kierowców. W porównaniu z transportem towarowym, a nawet regularnym przewozem osób, okazjonalny przewóz osób, w którym głównym przedmiotem działalności jest przewożenie turystów i towarzyszenie im, ma bardzo szczególne cechy (np. wysoka sezonowość) i potrzeby związane z pracą kierowcy. W ocenie *ex post* rozporządzenia przeprowadzonej w 2017 r. stwierdzono, że niektóre przepisy dotyczące organizacji przerw i okresów odpoczynku mogą nie być odpowiednie dla sektora okazjonalnego transportu osób ze względu na jego szczególne potrzeby. Wniosek opiera się na tych ustaleniach i dostosowuje przepisy do rytmu pracy w tym sektorze.

2.3. W ocenie *ex post* z 2017 r. uznano również unijną wartość dodaną i ogólnounijne pozytywne wyniki harmonizacji minimalnych warunków pracy kierowców i przewoźników prowadzących krajową i transgraniczną działalność transportową w UE. Działania na szczeblu UE przyczyniłyby się do osiągnięcia odpowiednich przepisów w odniesieniu do okazjonalnego drogowego transportu osób, a także do zmniejszenia niedoboru kierowców.

Uzasadnienie

Tekst obejmuje poprawkę, która przedstawia stanowisko zasadniczo odmienne w stosunku do opinii przedstawionej przez sekcję i dlatego traktuje się go jako kontropinię. Przedstawiono w nim liczne powody, dla których EKES zgadza się z propozycją Komisji Europejskiej, która dostosowuje się do obecnych potrzeb tego sektora.

Wynik głosowania:

Za: 110

Przeciw: 151

Wstrzymało się: 6