

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób oraz dyrektywę 2006/126/WE w sprawie praw jazdy”**

[COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Sprawozdawca: **Pasi MOISIO**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.2.2017 Parlament Europejski, 1.3.2017
Podstawa prawna	Art. 91 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/0/0

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje, że mimo pewnych niedociągnięć, dyrektywa w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców pojazdów ciężarowych<sup>(1)</sup> miała ogólnie pozytywny wpływ na europejski sektor transportu drogowego. Stworzenie zharmonizowanego systemu szkoleń pomogło poprawić zdolność kierowców zawodowych do wykonywania pracy, wypracować wspólny poziom usług w sektorze transportu drogowego i zwiększyć atrakcyjność tego sektora dla osób rozpoczynających w nim działalność.

1.2. EKES uważa, że omawiany wniosek<sup>(2)</sup> dotyczący zmiany tej dyrektywy może przyczynić się do dalszej konsolidacji unijnej zasady swobodnego przemieszczania się oraz stanowić kolejny krok na drodze ku zdrowszemu i bardziej otwartemu unijnemu rynkowi transportu, który opiera się na uczciwej konkurencji i podlega skuteczniejszemu i sprawliwsiemu nadzorowi.

1.3. EKES popiera cele przyświecające zmianie dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców, mianowicie poprawę bezpieczeństwa drogowego w Europie, jak również poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy kierowców zawodowych. Komitet wskazuje w szczególności na znakomite rezultaty osiągnięte w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ostatnich latach i w związku z tym wzywa Komisję do dalszego stosowania środków służących wzmocnieniu pozytywnych tendencji.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje również cel dyrektywy, jakim jest harmonizacja i uproszczenie procedur administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich, aby sesje i programy szkolenia kierowców prowadzone w każdym państwie członkowskim na mocy tej dyrektywy były uznawane i wzajemnie akceptowane, bez swobody interpretacji lub oddzielnych dodatkowych wymagań. Niemniej należy zauważyć, że wzajemne uznawanie szkoleń wymaga absolutnej jednolitości pod względem zakresu i jakości szkoleń organizowanych w różnych państwach członkowskich. Aby to zapewnić, potrzebny będzie skuteczniejszy nadzór i ściślejsza współpraca między Komisją Europejską a władzami państw członkowskich.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 226 z 10.9.2003, s. 4).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 47 final.

1.5. Fałszowane indywidualne świadectwa kwalifikacji zawodowych kierowców i zaświadczenia o szkoleniach, które w rzeczywistości nie zostały ukończone, powodują zakłócenia konkurencji na rynku transportu i szkodzą interesom kierowców zawodowych, którzy działają zgodnie z przepisami. EKES nalega na uszczelnienie systemu, aby zagwarantować autentyczność praw jazdy i świadectw kwalifikacji kierowców. W odniesieniu do pkt 1.4 zaleceń, w przyszłości należy wzmocnić nadzór nad upoważnionymi placówkami szkoleniowymi działającymi w różnych krajach, tak by w każdym poszczególnym przypadku można było sprawdzić zakres i jakość oferowanych szkoleń.

1.6. Ponadto, niezwykle ważne jest, aby zwiększyć zgodność i spójność przepisów UE mających zastosowanie do pojedynczej grupy docelowej i sektora, w tym wypadku zawodowych kierowców pojazdów ciężarowych. Zwiększa to zarówno ochronę prawną osób działających zgodnie z zasadami, jak i wiarygodność unijnych przepisów.

1.7. Przegląd dyrektywy ma na celu dostosowania jej w większym stopniu do najnowszych, bardzo istotnych dla transportu tendencji ogólnych, takich jak cyfryzacja i dekarbonizacja. EKES popiera takie podejście i zauważa, że choć transport ulega szybkiej automatyzacji a robotyzacja sektora staje się coraz powszechniejsza, w dalszym ciągu należy pamiętać o centralnej roli czynnika ludzkiego. Należy zatem uznać rosnące zapotrzebowanie na umiejętności cyfrowe w odniesieniu do szkoleń kierowców, a także znaczenie umiejętności kierowców dla osiągnięcia celów związanych z niską emisyjnością.

1.8. Głównym wyzwaniem w dziedzinie objętej omawianą dyrektywą jest dopilnowanie, by szkolenia okresowe odpowiadały indywidualnym potrzebom kierowców zawodowych, a ich treść była dostosowana tak, by zapewniać optymalne wsparcie w zakresie specyficznych zadań poszczególnych kierowców. W związku z tym dyrektywa powinna dopuszczać elastyczność i uznaniowość, zarówno w zakresie wyboru treści szkoleń okresowych, jak i metod szkoleniowych.

1.9. EKES podkreśla konieczność powszechnego umożliwienia prowadzenia pojazdu podczas szkolenia, nawet przed uzyskaniem wstępnej kwalifikacji. Ważne jest, aby osoby uczące się mogły dalej korzystać z prawa do prowadzenia pojazdów wykorzystywanych w transporcie zarobkowym, co jest niezbędne np. w celu umożliwienia praktycznego szkolenia w przedsiębiorstwach, zgodnie ze wskazówkami i pod nadzorem. Ponadto musi to być akceptowane jako część szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji takich osób. Zmieniona dyrektywa nie powinna pozbawiać tego prawa. Z drugiej strony, należy zadbać o to, by prawo do łączenia zarobkowej działalności transportowej i szkolenia nie powodowało niezdrowej konkurencji w sektorze transportu ani nie osłabiało pozycji pracowników tego sektora.

1.10. Mimo że wniosek Komisji jest zasadniczo wyważony i stanowi krok w dobrym kierunku, EKES pragnie jednak zaproponować pewne konkretne zmiany, uzupełnienia i sugestie, które jego zdaniem poprawiłyby jeszcze praktyczne wdrażanie i zastosowanie do szkolenia kierowców. Wnioski te przedstawiono bardziej szczegółowo w poniższych uwagach ogólnych i szczegółowych.

## 2. Kontekst

2.1. W latach 2007–2009 w całej UE wdrożono dyrektywę 2003/59/WE. Wymaga ona, by wszyscy zawodowi kierowcy pojazdów ciężarowych lub autobusów i autokarów na terytorium UE pracujący dla przedsiębiorstw transportowych zarejestrowanych w państwach członkowskich UE, a także kierowcy zawodowi pracujący na własny rachunek w sektorze transportu zarobkowego, obowiązkowo przechodzili szkolenie podstawowe w celu uzyskania wymaganych kwalifikacji.

2.2. W dyrektywie 2003/59/WE ustanowiono również zasadę uczenia się przez całe życie jako część pracy kierowcy zawodowego przez określenie liczby godzin okresowych szkoleń w regularnych odstępach czasu w celu zachowania umiejętności zawodowych.

2.3. Według szacunków Komisji Europejskiej zakresem dyrektywy objętych jest około 3,6 mln kierowców samochodów ciężarowych lub autobusów i autokarów, pracujących w przedsiębiorstwach transportowych w 28 państwach członkowskich UE (2,8 mln kierowców samochodów ciężarowych i 0,8 mln kierowców autobusów i autokarów)<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> SWD(2017) 27 final – dokument roboczy służb Komisji – ocena skutków, 1 lutego 2017 r., s. 10.

2.4. Długość szkolenia podstawowego wynosi 140 lub 280 godzin, w zależności od wieku kierowcy oraz wcześniejszych kwalifikacji. Każdy kierowca musi odbyć co najmniej 35 godzin szkolenia okresowego na pięć lat.

2.5. W oparciu o szereg szeroko zakrojonych sprawozdań i ocenę oddziaływania zamówioną przez Komisję w ostatnich latach określono kilka kwestii wymagających przeglądu. Zauważono także problemy i rozbieżności w zakresie stosowania i interpretacji dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich.

2.6. W konsultacjach społecznych przeprowadzonych pod kątem przeglądu dyrektywy<sup>(4)</sup> Komisja otrzymała niemal 400 odpowiedzi od kierowców zawodowych, przedsiębiorstw transportowych i pracowników sektora transportu, a także organizacji reprezentujących pracodawców w różnych państwach członkowskich.

2.7. Zarówno z konsultacji, jak i z różnorodnych sprawozdań uzyskano dokładnie takie same informacje dotyczące problemów związanych z dyrektywą. Komisja uważa, że istnieje ogólna świadomość problemów odnotowywanych w codziennej praktyce transportu drogowego zarówno towarów, jak i osób, oraz że problemy te są postrzegane jako czynniki utrudniające jednolite i sprawiedliwe prowadzenie działalności na unijnym rynku transportowym.

2.8. Problemy te można podzielić na trzy kategorie<sup>(5)</sup>:

- Nie zawsze dochodzi do wzajemnego uznawania szkoleń.
- Treść szkoleń nie zawsze w pełni odpowiada indywidualnym potrzebom kierowców odpowiednio do ich profilu zawodowego.
- Istnieją rozbieżności i trudności z interpretacją dopuszczalnych wyłączeń z zakresu stosowania dyrektywy, co doprowadziło do braku pewności prawa dla kierowców zawodowych.

2.9. Oprócz problemów wymienionych powyżej, występują poważne niespójności i sprzeczności w zakresie wymogów dotyczących dolnej granicy wieku między dyrektywą w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców a przepisami ogólnymi dotyczącymi uprawnień do prowadzenia pojazdów określonymi w dyrektywie w sprawie praw jazdy. Wywołało to prawdziwe problemy w państwach członkowskich, więc należy bezzwłocznie znaleźć odpowiednie rozwiązania.

2.10. Komisja uważa, że kolejnym argumentem przemawiającym za zmianą dyrektywy jest dążenie do lepszych i prostszych przepisów zgodnie z zasadami programu REFIT.

2.11. Uważa się, że przegląd doprecyzuje dyrektywę, poprawi spójność oraz doprowadzi do utworzenia nowych miejsc pracy w sektorze transportu, co dotyczy także MŚP. Komisja uważa, że rozwiązując stwierdzone problemy i zmieniając odpowiednio dyrektywę, można będzie również uzyskać znaczne oszczędności kosztów, zarówno dla kierowców, jak i dla ich pracodawców.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Obecnie państwa członkowskie muszą wybrać spośród dwóch alternatywnych sposobów wdrożenia na poziomie krajowym w odniesieniu do wstępnej kwalifikacji kierowców: (1) uczestnictwo w kursie i krótszy test lub (2) wyłącznie dłuższy test. W celu zwiększenia elastyczności i możliwości wyboru, zwracając uwagę na różnice między indywidualnymi poziomami kwalifikacji, EKES zaleca, by uaktualnić dyrektywę, włączając do niej wyraźne prawo do stosowania obydwu modeli równoległe<sup>(6)</sup>.

3.2. W praktycznych szkoleniach dla kierowców zawodowych ważne jest, by podkreślać zagadnienia związane z transportem i bezpieczeństwem drogowym, bezpieczeństwem i higieną pracy, podnoszeniem poziomu wiedzy i umiejętności cyfrowych oraz nauczaniem paliwooszczędnych, przyjaznych dla środowiska i opartych na przewidywaniu technik prowadzenia pojazdu.

<sup>(4)</sup> Wyniki konsultacji znaleźć można na stronie: [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc\\_main\\_conclusions.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf).

<sup>(5)</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2017) 26 final, streszczenie oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE oraz dyrektywę 2006/126/WE.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 385 final, tabela 1, s. 6.

3.3. Rozważając tę kwestię, należy pamiętać o głównym niedociągnięciu wskazywanym przez zawodowych kierowców i inne podmioty sektora transportu w trakcie konsultacji, a mianowicie o tym, że treść szkoleń nie zawsze jest dopasowana do indywidualnych potrzeb szkoleniowych kierowcy w odniesieniu do jego profilu zawodowego. W związku z tym należy indywidualnie układać treść kursów, tak by były optymalnie dostosowane do każdego kierowcy. EKES podkreśla, że zwiększy to atrakcyjność szkoleń i zmotywuje kierowców zawodowych do nauki.

3.4. W związku z tym, o ile celem nowej dyrektywy jest wprowadzenie obowiązku włączenia niektórych obszarów tematycznych do programów wstępnej kwalifikacji i/lub okresowych szkoleń dla zawodowych kierowców, obszary te należy określić w sposób jak najbardziej elastyczny, najszerszy i najluźniejszy, biorąc pod uwagę poglądy EKES-u przedstawione w punkcie 3.1 powyżej.

3.5. Jako że zawodowi kierowcy pojazdów ciężarowych ze względu na pracę często muszą kończyć inne rodzaje szkoleń zgodnie z prawem UE, sensowne byłoby bardziej kompleksowe zatwierdzanie takich sesji szkoleniowych w ramach szkolenia okresowego przewidzianego w dyrektywie w sprawie wymogów dotyczących kwalifikacji i szkoleń dla kierowców. Pozwoliłoby to uniknąć nakładających się szkoleń, ograniczyć biurokrację i osiągnąć oszczędności, a także zwiększyć motywację kierowców do udziału w szkoleniach.

3.6. Zmieniona dyrektywa przewiduje możliwość kończenia kursów okresowego szkolenia za pośrednictwem e-uczenia się. EKES ocenia to pozytywnie i postrzega za istotną poprawę w zakresie szkolenia kierowców zawodowych. E-uczenie się samo w sobie poprawia umiejętności cyfrowe i jest szczególnie przydatne dla podmiotów w regionach oddalonych. Pozwala uczyć się na miejscu, bez potrzeby przemieszczania się na często duże odległości, by uczestniczyć w tradycyjnych formach szkolenia.

3.7. Godny ubolewania jest fakt, że Komisja nie umożliwia podziału siedmiogodzinnego dnia szkolenia na części, lecz że w dalszym ciągu musi ono zostać przeprowadzone w jednym bloku. Stanowi to poważny problem dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych. Potrzeba więcej elastyczności w zakresie koordynacji pracy i szkoleń, poprawy wyników nauczania i zapewniania możliwości e-uczenia się. Do osiągnięcia celów okresowych szkoleń zasadnicze jest zapewnienie łącznie 35 godzin szkolenia, a nie 7-godzinne sesje szkoleniowe. Zalecenie to służyłoby również celom programu REFIT.

3.8. Uzyskane umiejętności są poświadczane odrębną kartą kwalifikacji kierowcy lub przez wskazanie ważnych kwalifikacji w oparciu o potwierdzające je unijne kody, umieszczone na prawie jazdy. Wybór wariantu pozostaje w gestii państw członkowskich. Coraz większym problemem praktycznym okazuje się fałszowanie dokumentów. W związku z tym EKES zaleca utworzenie w trybie pilnym bazy danych na szczeblu UE, w której różne podmioty mogłyby w czasie rzeczywistym sprawdzać faktyczną ważność kwalifikacji zawodowych kierowców. Można by to zrobić, włączając dane dotyczące kwalifikacji zawodowych do systemu RESPER<sup>(7)</sup>, w którym państwa członkowskie dzielą się informacjami o krajowych prawach jazdy. Umożliwiłoby to władzom państw członkowskich jednocześnie stwierdzanie ważności zarówno uprawnień do prowadzenia pojazdów, jak i kwalifikacji zawodowych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES wzywa do bezzwłocznego zniesienia sprzeczności w zakresie wymogów dotyczących dolnej granicy wieku między dyrektywą w sprawie praw jazdy<sup>(8)</sup> a dyrektywą w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców. W tym celu proponuje się, by w dyrektywie w sprawie praw jazdy ująć wyłączenie, zgodnie z którym prawo jazdy może zostać wydane zgodnie z granicami wieku przewidzianymi w dyrektywie 2003/59/WE.

4.2. Zdaniem EKES-u koniecznie trzeba dopilnować, by wyłączenia z zakresu zastosowania, które mają zostać włączone do dyrektywy, pod każdym względem były też identyczne w stosunku wyłączeń<sup>(9)</sup> dotyczących kierowców pojazdów ciężarowych zawartych w rozporządzeniu w sprawie czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku<sup>(10)</sup>. Mimo iż osiągnięto tu pewien postęp, w obecnym wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy wciąż utrzymują się rozbieżności między wyłączeniami przewidzianymi w wyżej wymienionych przepisach. Jeżeli wykazy wyłączeń nie zostaną w pełni zharmonizowane, nie uda się też całkowicie wyeliminować niespójności i sprzeczności między przepisami mającymi zastosowanie do kierowców zawodowych.

<sup>(7)</sup> <https://www.eucaris.net/kb/resper/>.

<sup>(8)</sup> Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 18).

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

<sup>(10)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006, art. 3 i 13.

4.3. Choć z dużym zadowoleniem należy przyjąć cel poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komitet ma zastrzeżenia co do wymogu zawartego w obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy, by w szkoleniu okresowym umieszczać co najmniej jeden temat odnoszący się wyłącznie do bezpieczeństwa drogowego (w praktyce w jednym z pięciu dni szkolenia okresowego). Zamiast tego można by określić ten wymóg, zgodnie z propozycją zawartą w dyrektywie<sup>(11)</sup>, a także w uzupełnieniu do niej, uwzględniając w szkoleniach okresowych co najmniej jeden dzień szkolenia „ze szczególnym podkreśleniem bezpieczeństwa drogowego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz racjonalizacji zużycia paliwa”. Zagwarantowałoby to uwzględnienie we wszystkich programach szkoleniowych dla kierowców zawodowych w UE paliwooszczędnych i opartych na przewidywaniu technik prowadzenia pojazdu. Zagadnienia te stanowią integralną część bezpieczeństwa drogowego.

4.4. W niektórych państwach członkowskich zasadniczą częścią szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji kierowców jest szkolenie praktyczne, podczas którego kierowca, zgodnie ze wskazówkami i pod nadzorem, wykonuje praktyczne obowiązki związane z transportem zarobkowym. Należy zachować tę możliwość, aby kierowcy zaznajamiali się z pracą już w trakcie szkolenia, dzięki czemu osoby zaczynające działalność w tym sektorze będą już posiadać umiejętności zawodowe. W związku z tym EKES zdecydowanie sprzeciwia się poprawce zawartej we wniosku dotyczącym dyrektywy, która uniemożliwiałaby kierowcom angażowanie się w zarobkową działalność transportową w trakcie szkolenia w zakresie wstępnej kwalifikacji. Pragnie jednak podkreślić, że prawo do angażowania się w zarobkową działalność transportową musi być zawsze w pełni włączone do szkolenia (pod nadzorem) i w żadnym wypadku nie powinno prowadzić do zakłóceń konkurencji lub dumpingu socjalnego.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidzianą w zmienionej dyrektywie możliwość zatwierdzania w ramach szkolenia okresowego obowiązkowych szkoleń na podstawie innych przepisów unijnych (np. dodatkowe szkolenia w zakresie uwrażliwiania na problemy niepełnosprawności w kontekście przewozu pasażerów, szkolenia ADR do przewozu towarów niebezpiecznych, transport zwierząt), trwających do siedmiu godzin, czyli jeden dzień. Ważne jest jednak, aby poszerzyć tę opcję, zezwalając na kilka dni szkoleniowych w celu uniknięcia powielania szkoleń i obniżenia kosztów. Liczne wymogi szkoleniowe nie są spójne z zasadami lepszych i prostszych przepisów i nie traktują tak samo kierowców pracujących w różnych sektorach transportu, z których niektórzy są regularnie zobowiązani do kończenia zarówno okresowych szkoleń w ramach omawianej dyrektywy, jak również innych, wymaganych prawem szkoleń związanych z wypełnianymi przez nich obowiązkami.

4.6. Wniosek zmieniający dyrektywę w dalszym ciągu dopuszczałby e-uczenie się jako metodę, dzięki której można by oddzielnie ukończyć zarówno szkolenie w zakresie kwalifikacji wstępnej, jak i szkolenie okresowe. Zmiana ta jest zasadniczo przyjmowana z dużym zadowoleniem, ale EKES uważa, że należałoby precyzyjniej określić maksymalną liczbę godzin e-uczenia się, tak by użyte w dyrektywie niejasne określenie „częściowo” nie prowadziło do bardzo rozbieżnych interpretacji i praktyk w różnych państwach członkowskich.

4.7. Zdaniem EKES-u należy koniecznie umożliwić podział pojedynczego dnia szkolenia okresowego na części. Niestety nie przewidziano tego we wniosku dotyczącym dyrektywy, a istnieje realne ryzyko, że doprowadzi to do sprzeczności. Z uwagi na to, że część szkolenia może odbywać się za pośrednictwem e-uczenia się, powinny istnieć elastyczne rozwiązania po to, by na przykład dzielić siedmiogodzinną sesję szkoleniową na ten sam temat, tak by część szkolenia odbywała się jednego dnia w formie zajęć grupowych lub ćwiczeń praktycznych, a pozostała część odbywała się innego dnia w formie e-uczenia się. Ma to zasadnicze znaczenie również dlatego, że niezbędne ośrodki szkoleniowe mieszczą się często w różnych lokalizacjach.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(11)</sup> Dyrektywa 2003/59/WE, art. 7 ust. 1.