

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »NAIADES III: Rozwój europejskiej żeglugi śródlądowej dostosowanej do przyszłych wyzwań«”

[COM(2021) 324 final]

(2022/C 194/15)

Sprawozdawca: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 10.8.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	17.12.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.1.2022
Sesja plenarna nr	566
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	242/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet uważa, że transport wodny śródlądowy (ang. *inland waterway transport* – IWT) posiada nadal niewykorzystany potencjał. Przedstawiony komunikat uwzględnia ważne problemy rozwoju tej gałęzi transportu i co do zasady EKES popiera przedłożone w nim założenia oraz cele.

1.2. W związku ze zmianami popytu na transport i tendencją wzrostu obrotów portów morskich konieczne jest stałe dostosowywanie europejskiego transportu do bieżących i przyszłych potrzeb. EKES postuluje, by odbywało się to w oparciu o zasadę multimodalności i inteligentnej żeglugi, która zakłada optymalne wykorzystanie zalet różnych gałęzi transportu do osiągnięcia jak najlepszych wyników, przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa i zmniejszaniu obciążeń dla środowiska.

1.3. W odniesieniu do treści komunikatu zaleca się ustalenie hierarchii zaproponowanych kierunków zmian. W opinii EKES-u osiągnięcie założonych celów będzie łatwiejsze, jeśli wskaże się dwa zasadnicze priorytety: 1) długoterminowy – rozwój i konserwacja infrastruktury dróg wodnych, oraz 2) krótkoterminowy – rozwój IWT w miastach.

1.4. Zdaniem EKES-u planowane zmiany nie będą skuteczne bez odpowiedniej infrastruktury stwarzającej podstawę rozwoju i konserwacji tej gałęzi transportu. Bez perspektyw poprawy warunków nawigacyjnych na drogach wodnych armatorzy nie podejmą ryzyka i nie zainwestują w nowoczesną flotę, a władze lokalne poszczególnych państw nie będą zainteresowane tworzeniem terminali intermodalnych.

1.5. Priorytet krótkoterminowy dotyczący rozwoju IWT w miastach wymaga określonych warunków realizacji. Najważniejsze to: stworzenie infrastruktury dla realizacji przewozów „ostatniej mili” (ostatni etap transportu) przez transport wodny śródlądowy i transport pasażerski, objęcie przewozów pasażerskich w transporcie wodnym śródlądowym preferencjami analogicznymi do tych, jakie stosowane są w innych gałęziach transportu miejskiego czy regionalnego, preferencje dla bezemisyjnego transportu wodnego śródlądowego w miastach, a także cyfryzacja. Zarazem jest ważne, aby rozwój IWT w miastach przyczyniał się do poprawy jakości życia.

1.6. Istotne jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów wsparcia finansowego. Należy zapewnić finansowanie infrastruktury i innowacyjnych technologii w ramach obecnych i przyszłych programów UE. Tego rodzaju instrumenty są kluczowe, jeśli weźmie się pod uwagę specyfikę branży, w tym dominację MŚP. Jest to tym ważniejsze, że polityka prośrodowiskowa stwarza poważne wyzwania i może mieć wpływ na sektor.

1.7. Należy położyć istotny nacisk na kwestie związane z sytuacją załóg. Nowe technologie wymagają nowych umiejętności. Konieczne są inwestycje w umiejętności i kwalifikacje. Brak działań niesie zagrożenia związane z bezpieczeństwem pracowników, załóg i podróżnych. W związku z tym EKES przypomina o konieczności właściwego wdrożenia przez państwa członkowskie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2397⁽¹⁾ w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludzie śródlądowej. Ponadto należy poprawić warunki zatrudnienia, w tym zasady dotyczące czasu pracy, odpowiednią legislację dotyczącą ochrony socjalnej przy delegowaniu pracowników oraz zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w sektorze.

1.8. Aktualny pozostaje problem niskich płac w sektorze, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, przez co IWT nie jawi się jako atrakcyjne miejsce pracy. Obserwuje się proces starzenia załóg, ponieważ młodzi ludzie nie są zainteresowani pracą w sektorze. Jednocześnie sektor nie jest interesujący dla kobiet. Powoduje to braki kadrowe i ogranicza perspektywy rozwoju. Kluczowe znaczenie w wypracowywaniu rozwiązań w tym zakresie powinny mieć właściwie prowadzone i wspierane przez władze publiczne wielopoziomowy dialog społeczny oraz rokowania zbiorowe w tym sektorze.

1.9. EKES zwraca również uwagę na to, że dotychczas wiele zapowiedzi i planowanych działań nie zostało zrealizowanych. Dlatego też konieczne jest pełne zaangażowanie i determinacja władz europejskich, krajowych i lokalnych w realizację przedstawionych zamierzeń, z poszanowaniem odpowiednich kompetencji UE, państw członkowskich i władz lokalnych. Dotyczy to także źródeł finansowania, które powinny uwzględniać zarówno środki europejskie, jak i krajowe. Niestety EKES z rozczarowaniem zauważa, że inwestycje w IWT zostały uwzględnione jedynie w ograniczonym zakresie w krajowych planach odbudowy przedkładanych przez państwa członkowskie.

2. Kontekst

2.1. W komunikacie Komisja Europejska podkreśla znaczenie IWT w procesie budowy niskoemisyjnego i nowoczesnego transportu w Unii Europejskiej. Przypomina o tym, że częścią europejskiego Zielonego Ładu jest budowa transportu bardziej przyjaznego środowisku. Wskazano cele z tym związane: transport wodny śródlądowy i morski bliskiego zasięgu powinien zwiększyć się o 25 % do 2030 r. i o 50 % do 2050 r.⁽²⁾

2.2. W komunikacie odnotowano niezadowalający postęp w zakresie zwiększenia udziału IWT w UE w modalnej strukturze transportu. Jednocześnie zwrócono uwagę na niewykorzystany potencjał zarówno wzdłuż korytarzy TEN-T, jak i w miastach.

2.3. W związku z powyższym zaproponowano dodatkowe działania mające poprawić atrakcyjność omawianej gałęzi transportu. Wedle Komisji kluczowe mają być dwa założenia: zwiększenie roli transportu wodnego śródlądowego w przewozach towarów oraz nieodwracalne przejście sektora na mobilność bezemisyjną – wzmocnione zmianą istniejącego paradygmatu w kierunku dalszej transformacji cyfrowej oraz środkami towarzyszącymi wspierającymi obecnych i przyszłych pracowników.

2.4. Wskazane cele mają zostać osiągnięte poprzez osiem inicjatyw przewodnich, które zaplanowano na lata 2021–2027. Przedstawiony plan zawiera inicjatywy dotyczące infrastruktury (inicjatywy przewodnie 1 i 4), transportu multimodalnego (2 i 5), bezemisyjnych statków (6, 3, 8) i załogi (inicjatywa przewodnia 7). W tym względzie EKES wyraża przekonanie, że wszystkie inicjatywy przewodnie są ważne, lecz należy rozważyć wskazanie priorytetów, które warunkują osiągnięcie założonych celów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES pragnie zaznaczyć, że tak jak w dotychczas wyrażanych opiniach, wspiera inicjatywy mające na celu wzmocnienie IWT, uważając ją za jedną z najbardziej zrównoważonych gałęzi transportu, która posiada nadal niewykorzystany potencjał. Niestety, dane pokazują, że IWT, tak jak inne gałęzie transportu, ucierpiał wskutek kryzysu wywołanego pandemią COVID-19⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2397 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludzie śródlądowej oraz uchylająca dyrektywy Rady 91/672/EWG i 96/50/WE (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 53).

⁽²⁾ Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości (COM(2020) 789 final).

⁽³⁾ Centralna Komisja Żeglugi na Renie (CKZR [ang. CCNR]), Market Insight, Inland Navigation in Europe [Raport z analizy rynku: Żegluga śródlądowa w Europie], kwiecień 2021 r.

3.2. W związku ze zmianami popytu na transport i tendencją wzrostu obrotów portów morskich konieczne jest stałe dostosowywanie europejskiego transportu do bieżących i przyszłych potrzeb. Ze względu na potrzebę zmniejszenia obciążenia środowiska, jak i zapewnienie bezpieczeństwa, ważne jest zmniejszenie kongestii spowodowanej transportem drogowym. EKES postuluje, by odbywało się to w oparciu o zasadę multimodalności, która zakłada optymalne wykorzystanie zalet różnych gałęzi transportu do osiągnięcia jak najlepszych wyników. Istotne będzie również wykorzystanie potencjału, jakie tkwią w rozwiązaniach w zakresie inteligentnej żeglugi.

3.3. EKES sugeruje ustalenie hierarchii zaproponowanych kierunków zmian. Osiągnięcie założonych celów byłoby łatwiejsze, gdyby wskazano dwa zasadnicze priorytety:

(i) długoterminowy – rozwój i konserwacja infrastruktury dróg wodnych, który stworzy trwałe podstawy rozwoju transportu wodnego śródlądowego i wzmocni jego konkurencyjność;

(ii) krótkoterminowy – rozwój IWT w miastach.

3.4. W opinii EKES-u działania nie będą skuteczne bez odpowiedniej infrastruktury stwarzającej podstawę rozwoju i utrzymania tej gałęzi transportu. Obok warunków naturalnych to właśnie infrastruktura warunkuje rozwój IWT w poszczególnych krajach. Bez przynajmniej perspektyw poprawy warunków nawigacyjnych na drogach wodnych armatorzy nie podejmą ryzyka i nie zainwestują w nowoczesną flotę, a władze lokalne poszczególnych państw nie będą zainteresowane tworzeniem terminali intermodalnych. Wszystkie inne działania dotyczące IWT są podporządkowane temu priorytetowi.

3.5. Priorytet krótkoterminowy dotyczący rozwoju przewozów pasażerskich i ładunków w miastach wymaga określonych warunków realizacji. Najważniejsze to: stworzenie infrastruktury dla realizacji przewozów „ostatniej mili” przez IWT i transport pasażerski, objęcie przewozów pasażerskich w transporcie wodnym śródlądowym preferencjami analogicznymi do tych, jakie stosowane są w innych gałęziach transportu miejskiego czy regionalnego, oraz preferencje dla bezemisyjnego transportu wodnego śródlądowego w miastach, a także cyfryzacja. Jednocześnie jest ważne, aby rozwój IWT w miastach przyczyniał się do poprawy jakości życia, np. do zmniejszenia zatorów komunikacyjnych i ryzyka wypadków, a także do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i hałasu.

3.6. Istotne jest także zapewnienie odpowiednich mechanizmów wsparcia finansowego. Struktura branży, gdzie dominują przede wszystkim MŚP, zmniejsza możliwości dostępu do finansowania. Należy zapewnić wsparcie finansowe dla inwestycji infrastrukturalnych i innowacyjnych technologii w ramach obecnych i przyszłych programów UE. Należy też rozważyć rozwiązania związane z opodatkowaniem sektora. Tego rodzaju instrumenty są kluczowe, biorąc pod uwagę długą żywotność floty, a więc także długofalowe planowanie w branży. Jest to tym ważniejsze, że polityka prośrodowiskowa stwarza poważne wyzwania i może mieć wpływ na sektor.

3.7. EKES zwraca również uwagę na to, że konieczne są nie tylko konkretne działania, ale także odpowiednie zaangażowanie i determinacja władz europejskich, krajowych i lokalnych do realizacji tych działań. Konieczne jest tworzenie jasno sformułowanej przez państwa polityki wspierania rozwoju IWT.

3.8. EKES ma świadomość, że kluczowa jest rola i zaangażowanie państw członkowskich w realizację poszczególnych działań i celów. Szczególnym wyrazem pełnego zaangażowania jest partycypacja państw członkowskich w inwestycjach. W związku z tym EKES wnosi o uzupełnianie środków europejskich na wsparcie IWT środkami krajowymi, z poszanowaniem odpowiednich kompetencji UE i państw członkowskich. Niestety EKES z rozczarowaniem zauważa, że inwestycje w IWT zostały uwzględnione jedynie w ograniczonym zakresie w krajowych planach odbudowy przedkładanych przez państwa członkowskie.

Uwagi szczegółowe

3.9. Jak już wskazano, rozwój infrastruktury stanowi kluczowy czynnik sukcesu rozwoju IWT. W komunikacie dostrzega się ten problem i zwraca się uwagę na sieć TEN-T. Pamiętać jednak należy, że: (1) nie wszystkie ważne drogi wodne UE o dużym potencjale są ujęte w sieci TEN-T; (2) niektóre drogi, niespełniające obecnie wymogów sieci bazowej TEN-T, mogą stanowić istotne ogniwo multimodalnych połączeń w korytarzach transportowych; (3) niektóre odcinki nieujętych w TEN-T dróg wodnych mogłyby po zagospodarowaniu zlikwidować wąskie gardła na zapleczu portów morskich położonych w korytarzach transportowych.

3.10. Realizacja tego długookresowego priorytetu zależy od stworzenia organizacyjnych i finansowych warunków wsparcia rozwoju infrastruktury dróg wodnych. W pierwszej kolejności konieczna jest koordynacja sieci dróg wodnych TEN-T z porozumieniem AGN (Europejska Komisja Gospodarcza [EKG] ONZ) i rewizja TEN-T polegająca na uwzględnieniu w sieci TEN-T dróg wodnych AGN o dużym potencjale lub części dróg, które mogą stanowić istotny element międzynarodowych intermodalnych połączeń w korytarzu transportowym.

3.11. Ponadto należy stworzyć większe możliwości wsparcia finansowania rozwoju IWT. Dotyczy to nie tylko dróg wodnych, które już dziś są z sukcesem wykorzystywane do transportu towarów w ramach sieci TEN-T ale także tych, które obecnie mają niewielkie znaczenie i nie są w tej sieci ujęte⁽⁴⁾. Śródlądowe drogi wodne służą nie tylko transportowi i muszą być zagospodarowywane w sposób kompleksowy. Uwzględnienie w procesie zagospodarowania wszystkich funkcji dróg wodnych oznacza wydłużenie okresu projektowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz wzrost kosztów inwestycji. Dlatego też, obok rewizji sieci TEN-T, rozwiązaniem mogłoby być stworzenie funduszu wspierającego rozwój dróg wodnych nie będących elementem sieci TEN-T. Bez specjalnego wsparcia rozwój dróg wodnych w całej UE będzie nierównomierny i w wielu wypadkach ograniczony do inwestycji modernizacyjnych na niewielką skalę, niestwarzających trwałych podstaw rozwoju tej gałęzi transportu.

3.12. Szczególnie ważne jest podkreślenie konieczności koordynacji działalności wszystkich instytucji powiązanych z omawianym sektorem. EKES zwraca uwagę, że gdy mowa w komunikacie o zarządzaniu, wśród głównych struktur zarządzających mających znaczenie dla IWT wymienia się m.in. EKG ONZ. Gdy jednak mowa o podmiotach, z którymi KE będzie współpracować, pomija się tę instytucję. EKES uważa, że skuteczna współpraca KE z EKG ONZ i innymi zainteresowanymi stronami jest konieczna.

3.13. Działania dotyczące zwiększenia roli IWT w transporcie miejskim powinny dotyczyć włączenia tej gałęzi transportu do systemu zaopatrzenia, gdzie potrzeby infrastrukturalne i koszty nie są znaczące, ponieważ dotyczą głównie infrastruktury punktowej. Ponadto zasadne byłoby włączenie żeglugi śródlądowej do systemu transportu publicznego w miastach, gdzie jest to możliwe. EKES zwraca uwagę na to, że system preferencji dla drogowego transportu publicznego w miastach powoduje, że przewozy pasażerskie realizowane przez żeglugę śródlądową są cenowo mało atrakcyjne, dlatego też konieczne jest zrównanie warunków konkurencji. W tym przypadku szczególnie ważne jest zaangażowanie władz lokalnych.

3.14. EKES pragnie podkreślić, że zarówno transport pasażerów, jak i ładunków w miastach nie wymaga wysokiej klasy dróg, a więc inwestycje infrastrukturalne niezbędne dla rozwoju IWT są niewielkie i obejmują infrastrukturę punktową – przystanie i przeładownie, oraz infrastrukturę do zastosowania paliw odnawialnych dla nowoczesnych statków bezemisyjnych.

3.15. EKES uważa również, że rozwój IWT w miastach byłby doskonałym bodźcem do przyspieszenia procesu testowania nowych rozwiązań, także tych, które odnoszą się do bezemisyjnych źródeł energii, a to ze względu na fakt, że taki rozwój IWT wymaga stosowania mniejszych jednostek, dla których istnieją mniejsze wymogi dotyczące infrastruktury. Konieczne są jednak pozytywne bodźce do inwestowania.

3.16. W komunikacie Komisji bardzo trafnie opisano problemy cyfryzacji i kierunki rozwoju w tym zakresie. Nasuwa się jedynie sugestia dotycząca dróg o znaczeniu turystycznym (*European Recreational Inland Navigation Network – AGNP*). Dynamiczny rozwój turystyki wodnej sprawia, że konieczne jest stworzenie systemu informacji o warunkach nawigacyjnych na drogach wodnych o znaczeniu rekreacyjnym. Systemy takie tworzone są w różnych krajach. Warto byłoby zasugerować koordynację tych działań, czy też ustalenie wspólnych standardów w tym zakresie.

3.17. EKES zwraca uwagę na to, że korzystanie z nowych źródeł energii dla IWT i stosowanie nowych technologii, w tym cyfrowych, ma wpływ na sytuację załóg. Konieczne są inwestycje w umiejętności i kwalifikacje. Brak działań niesie zagrożenia związane z bezpieczeństwem załóg i podróżnych. W związku z tym EKES przypomina o konieczności

⁽⁴⁾ KE, Assessment of the Potential of Maritime and Inland Ports and Inland Waterways and of Related Policy Measures, Including Industrial Policy Measures, Final Report [Ocena potencjału portów morskich i śródlądowych oraz śródlądowych dróg wodnych i związanych z nimi środków politycznych, w tym środków polityki przemysłowej, raport końcowy], 2020.

właściwego wdrożenia przez państwa członkowskie do dnia 17 stycznia 2022 r. dyrektywy (UE) 2017/2397 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej.

3.18. W odniesieniu do zatrudnienia EKES podziela szereg wniosków i propozycji Komisji. Na uznanie zasługuje zwrócenie uwagi na problem rzeczywistego powiązania między właścicielem przedsiębiorstwa/operatorzem i prawami pracownika. Uważamy, że należy dokonać starannego przeglądu ram prawnych w tym zakresie. Kluczowe pozostaje skuteczne wdrożenie zasad dotyczących czasu pracy określonych w dyrektywie Rady 2014/112/UE⁽⁵⁾. Ponadto, istotne jest wprowadzenie odpowiedniej legislacji dotyczącej ochrony socjalnej w delegowaniu pracowników oraz zapewnienie i uwzględnienie w procesie wdrażania odpowiedniego bezpieczeństwa i higieny pracy na jednostkach IWT.

3.19. Problemem pozostaje także niski poziom płac w sektorze. EKES zwraca uwagę na istnienie znaczącej luki płacowej w sektorze między Europą Zachodnią a Środkową i Wschodnią. Skutkuje to migracją pracowników na zachód i brakami kadrowymi w centrum i na wschodzie Europy. Niemniej trudności dotyczące pozyskania pracowników obserwowane są w całej Europie. Przyczynia się do tego również proces starzenia się załóg. Praca na jednostkach śródlądowych nie jest atrakcyjna dla młodszych osób. Sektor nie jest również interesujący dla kobiet. Ponadto armatorzy poszukują coraz bardziej wyspecjalizowanych kadr, których nie jest łatwo znaleźć na rynku pracy⁽⁶⁾. Wszystkie te kwestie wymagają odpowiednich działań, z poszanowaniem odpowiednich kompetencji UE i państw członkowskich.

3.20. EKES docenia to, że w komunikacie Komisji zwrócono uwagę na mechanizmy dialogu społecznego w omawianym sektorze. Komitet podkreśla istotny potencjał, który niosą ze sobą dialog społeczny i rokowania zbiorowe, zwłaszcza w okresie istotnych problemów gospodarczych oraz w czasie wielkich przemian strukturalnych związanych z cyfryzacją i przejściem do zielonej gospodarki. Jak pokazują prace dotyczące żeglugi śródlądowej prowadzone przez europejski komitet sektorowy ds. dialogu społecznego w sprawie portów (SSDC for inland water transport), partnerzy społeczni dostrzegają wyzwania stojące przed tym sektorem. By w pełni wykorzystać możliwości dialogu społecznego potrzebne jest odpowiednie wsparcie dla partnerów społecznych na różnych szczeblach. Wzywa się zatem Komisję oraz państwa członkowskie do pełnego zaangażowania się i udzielania równego wsparcia stronom, gdy o to wnioskuje.

Bruksela, dnia 19 stycznia 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady 2014/112/UE z dnia 19 grudnia 2014 r. wykonująca Umowę europejską dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy w transporcie śródlądowym, zawartą przez Europejskie Stowarzyszenie Żeglugi Śródlądowej (EBU), Europejską Organizację Kapitanów (ESO) i Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF) (Dz.U. L 367 z 23.12.2014, s. 86).

⁽⁶⁾ CCNR [CKRŻ], The European Inland Navigation Sector, Labour Market [Europejski sektor żeglugi śródlądowej, rynek pracy], 2021.