



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2013
SWD(2013) 461 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie marynarzy zmieniająca dyrektywy 2008/94/WE, 2009/38/WE, 2002/14/WE,
98/59/WE oraz 2001/23/WE**

{COM(2013) 798 final}
{SWD(2013) 462 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie marynarzy zmieniająca dyrektywy 2008/94/WE, 2009/38/WE, 2002/14/WE,
98/59/WE oraz 2001/23/WE**

1. OPIS PROBLEMU

Unijne dyrektywy w sprawie prawa pracy na ogół stosuje się w odniesieniu do wszystkich sektorów działalności i wszystkich kategorii pracowników. Jednak sześć dyrektyw¹ albo wyłącza ze swojego zakresu osoby pracujące na morzu (marynarzy lub rybaków), albo umożliwia państwom członkowskim wyłączenie ich z zakresu przepisów wykonawczych bez podania wyraźnej przyczyny.

Około 90 % światowego handlu odbywa się za pośrednictwem międzynarodowego sektora żeglugi. Bez żeglugi przywóz i wywóz towarów na skalę niezbędną we współczesnym świecie byłyby niemożliwe. W handel międzynarodowy zaangażowanych jest ponad 50 tys. statków handlowych, które przewożą ładunki wszelkiego rodzaju. Statki te pływają pod banderami ponad 150 państw; obsługuje je ponad milion marynarzy pochodzących praktycznie ze wszystkich krajów świata. Około 30 % statków handlowych jest zarejestrowanych w jednym z państw członkowskich UE (zob. załącznik II do sprawozdania z oceny skutków). Pod względem pojemności brutto (GT)² pod banderą państw UE pływa 19,2 % światowej floty³.

W 2010 r. światowa flota rybacka składała się z ok. 4,4 mln statków. Azjatycka flota rybacka stanowiła 73 % floty światowej; na kolejnych miejscach znalazły się floty z Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Ameryki Północnej i Europy. Rozmiar światowej floty rybackiej jest stosunkowo stabilny od 1998 r. Uznaje się, że łącznie na wodach morskich pływa 3,2 mln statków, a na wodach śródlądowych – 1,1 mln statków.

Przemysł rybny w UE dostarcza ok. 6,4 mln ton ryb rocznie. Sektory rybołówstwa i przetwórstwa ryb zapewniają ponad 350 tys. miejsc pracy. W 2006 r. 60 % produkcji wspólnotowej przypadało na pięć państw członkowskich (Danię, Hiszpanię, Francję, Niemcy i Zjednoczone Królestwo)⁴.

Dane dotyczące zatrudnienia w marynarce handlowej nie są systematycznie gromadzone i liczby różnią się znacznie w zależności od źródła. W sprawozdaniu z oceny skutków wykorzystano dane przedłożone przez administracje krajowe; jeżeli te dane były niedostępne, wykorzystano wartości średnie wyliczone na podstawie różnych badań. W marynarce handlowej zatrudnionych jest **345 455** marynarzy, a w sektorze gospodarki rybnej – **157 561** rybaków.

¹ Dyrektywa 2008/94/WE w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283, s. 36), dyrektywa 2009/38/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej (Dz.U. L 122 z 16.5.2009, s. 28), dyrektywa 2002/14/WE ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 29), dyrektywa 98/59/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 16), dyrektywa 2001/23/WE w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw (Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16) i dyrektywa 96/71/WE dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1).

² Pojemność brutto to międzynarodowo akceptowana miara wielkości statków wyrażająca pojemność zamkniętych pomieszczeń danego statku.

³ ECSA, sprawozdanie roczne 2011-2012.

⁴ Eurostat, statystyki dot. rybołówstwa, wrzesień 2012.

Państwa członkowskie podjęły różne decyzje, jeżeli chodzi o korzystanie z wyłączeń. Poniższa tabela przedstawia przegląd sytuacji w odniesieniu do sześciu dyrektyw.

		Niewypłacalność	Europejska rada zakładowa	Informacje i konsultacje	Zwolnienia grupowe	Przejęcia przedsiębiorstw	Delegowanie pracowników
Państwa członkowskie, które skorzystały z wyłączeń		CY, EL, MT	CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, MT, RO	CY, LU, MT, RO	BE, CY, DE, DK, EL, IE, LU, LV, MT, SK	CY, DK, EL, HU, IE, LU, LV, MT, NL, RO	BE, BU, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, RO, SE, UK
Ogółem	Marynar ka handlow a	Niewyłączeni	159 150	86 497	138 141	155 925	272 520
	Rybolów stwo	26 386	Niewyłączeni	8 452	35 702	43 501	Niewyłączeni
odsetek w danej kategorii	Marynar ka handlow a	Niewyłączeni	46,1 %	25,0 %	40 %	45,1 %	78,9 %
	Rybolów stwo	16,7 %	Niewyłączeni	5,4 %	22,7 %	27,6 %	Niewyłączeni
odsetek siły roboczej w UE⁵	Marynar ka handlow a	Niewyłączeni	0,07 %	0,04 %	0,06 %	0,07 %	0,11 %
	Rybolów stwo	0,01 %	Niewyłączeni	0,004 %	0,015 %	0,018 %	Niewyłączeni

Istnienie wyłączeń lub możliwość wprowadzenia wyłączeń może uniemożliwić marynarzom korzystanie lub ograniczyć możliwość korzystania z przysługujących im praw: prawa do informacji i konsultacji oraz prawa do warunków pracy uwzględniających zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracownika; oba powyższe prawa zapisane są w Karcie w art. 27 i 31.

Przedmiotowe dyrektywy nie podają wyraźnej przyczyny wyłączeń – przyczyny te nie zostały zaproponowane przez Komisję, nie zostały też wyraźnie uzasadnione ani podczas prac przygotowawczych, ani w tekście dyrektyw. Można jednak przyjąć, że wymagający przemieszczania się charakter pracy na statkach uznano za przeszkodę utrudniającą stosowanie przepisów w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji. Przepisy te są częścią wszystkich przedmiotowych dyrektyw z wyjątkiem dyrektywy w sprawie niewypłacalności pracodawcy i dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Można założyć, że niektóre państwa członkowskie w Radzie powołały się na trudności związane z komunikacją ze statkami pływającymi na pełnym morzu, aby uzasadnić możliwość odstępstwa od ogólnych przepisów, w szczególności w zakresie informacji i konsultacji. Obecnie, z uwagi na postęp w dziedzinie technologii

⁵

239 608 pracowników, według statystyk dot. rynku pracy, wydanie z 2011 r., Eurostat.

telekomunikacyjnych, tego typu trudności nie można uznać za uzasadnienie wyłączenia⁶.

Różne traktowanie pracowników danego sektora, o ile nie jest uzasadnione przyczynami obiektywnymi, trudno jest pogodzić z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Trzeba w związku z tym ocenić, czy różne traktowanie marynarzy mogą uzasadniać przyczyny obiektywne; jeżeli nie, należy zaproponować środki, które zapewniłyby im takie same lub równoważne prawa, jak pracownikom zatrudnionym na lądzie.

Ponadto liczba marynarzy pochodzących z UE stale spada. Może to stanowić problem w przyszłości, ponieważ doświadczenie w pracy na morzu jest niezbędne w przypadku niektórych stanowisk pracy na lądzie. Jakkolwiek może to wynikać z szeregu czynników, takich jak odosobnienie, obciążenie pracą lub środowisko społeczne na pokładzie, ogólnie uznaje się, że zainteresowanie karierą w sektorze morskim może być jeszcze mniejsze ze względu na wrażenie, że praca na morzu to sektor „wyłączony”, podlegający swoim własnym regułom lub w ogóle pozbawiony reguł⁷.

Poczucie niepewności prawa może odstraszyć potencjalnych pracowników od podjęcia zatrudnienia w zawodach związanych z pracą na morzu. Tym samym istnienie wyłączeń przyczynia się do zmniejszenia atrakcyjności pracy na morzu. Potwierdziły to istotne zainteresowane strony, w tym związki zawodowe i grupa zadaniowa ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze żegluga morskiej.

2. UPRAWNIENIE DO PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ PRZEZ UE I ZASADA POMOCNICZOŚCI

Niniejszy przegląd dotyczy potencjalnej zmiany sześciu dyrektyw. W związku z tym może on zostać zrealizowany jedynie na szczeblu UE, za pomocą jednej dyrektywy lub też kilku dyrektyw zmieniających istniejące akty prawne.

Niniejsza inicjatywa dotyczy sektora podlegającego silnej międzynarodowej konkurencji, w którym duża część siły roboczej zatrudnionej na statkach floty jednego państwa członkowskiego pochodzi z innych państw członkowskich lub z państw nienależących do UE. Inicjatywa UE zapewniłaby bardziej wyrównane warunki działania, przynajmniej w odniesieniu do statków pływających pod banderą państw członkowskich.

⁶ Przyznała to również organizacja pracodawców (ECSA). ECSA utrzymuje jednak, że przyczyny wyłączeń są związane z kwestiami innymi niż logistyka udzielania informacji i przeprowadzania konsultacji, a zasadniczo z koniecznością uniknięcia zwiększonych obciążeń administracyjnych, które mogłyby zmniejszyć konkurencyjność europejskich operatorów.

⁷ Zob. m.in. komunikat „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej” (COM/2007/575) oraz sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze żegluga morskiej.

3. CELE

3.1. Cele ogólne

Celem niniejszej inicjatywy jest poprawa w ramach prawa pracy poziomu ochrony praw przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Wniosek stanowi również wkład w realizację ogólnych celów politycznych określonych w art. 151 TFUE, takich jak: promowanie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, odpowiednia ochrona socjalna i dialog między partnerami społecznymi.

3.2. Cele szczegółowe

Inicjatywa ma następujące cele szczegółowe:

- a) podniesienie poziomu ochrony praw przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności poprzez ocenę, czy charakter sektora stanowi obiektywne uzasadnienie różnego traktowania pracowników, a jeżeli nie, poprzez zwiększenie praw osób pracujących na morzu w celu dostosowania ich do standardów stosowanych wobec pracowników pracujących na lądzie;
- b) zwiększenie zatrudnienia młodych obywateli UE w marynarce handlowej i rybołówstwie poprzez zwiększenie atrakcyjności tych sektorów w stosunku do miejsc pracy na lądzie oraz zwiększenie liczby marynarzy pozostających w zawodzie.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

4.1. Wariant strategiczny 1: brak działań na szczeblu UE

W tym wariantcie UE nie podejmuje żadnych nowych inicjatyw ustawodawczych lub nieustawodawczych. Obowiązujące dyrektywy pozostają w mocy w obecnym brzmieniu, a państwa członkowskie zachowują swobodę decyzji w zakresie stosowania lub niestosowania odstępstw i wyłączeń.

Z tendencji wynika, że spadek liczby europejskich marynarzy będzie postępował, a coraz więcej miejsc pracy na europejskich statkach będzie zajmowanych przez personel z państw nienależących do UE.

4.2. Wariant strategiczny 2: odstępstwo z zastrzeżeniem równoważnego stopnia ochrony

W tym wariantcie bezwarunkową możliwość wyłączenia należy zastąpić przepisami umożliwiającymi państwom członkowskim wprowadzenie w odniesieniu do marynarzy odstępstw od przepisów dyrektywy, z zastrzeżeniem zagwarantowania im równoważnego stopnia ochrony wobec ochrony przewidzianej w dyrektywach.

W tym wariantcie państwa członkowskie są zobowiązane do określenia istotnych elementów ochrony.

4.3. Wariant strategiczny 3: zniesienie wyłączeń we wszystkich dyrektywach

Ten wariant zakłada, że początkowo wszystkie dyrektywy miały obejmować wszystkie sektory działalności, a wyłączenie marynarzy jest nieuzasadnione.

4.4. Wariant strategiczny 4: dostosowanie przepisów do specyfiki sektora

W tym wariantcie niezbędne jest przyjęcie norm prawa materialnego mających na celu dostosowanie tekstów prawnych do specyfiki sektora morskiego. Wariant ten uwzględniłby wątpliwości wyrażane przez niektóre zainteresowane strony dotyczące specyfiki sektora i dodatkowych kosztów.

W zależności od poszczególnych dyrektyw konieczne może być wprowadzenie specjalnych ustaleń dotyczących kwalifikowalności do objęcia funkcji przedstawiciela pracowników lub stosowania ogólnych przepisów w odniesieniu do sprzedaży statku.

Celem nie jest proste zniesienie wyłączeń bądź zapewnienie równoważnego stopnia ochrony, ale raczej określenie przepisów prawa materialnego, które będą stosowane w odniesieniu do sektora. Uwzględniając skutki finansowe wariantów, oznaczałoby to na przykład ustanowienie szczegółowej zasady stosowanej w sytuacjach charakterystycznych dla sektora, np. w przypadku częstej sprzedaży statków lub w przypadku przedsiębiorstw eksploatujących tylko jeden statek.

5. ANALIZA WPŁYWU

5.1. Ryzyko zmiany bandery oraz związek ww. ryzyka z konkurencyjnością

Zglobalizowany charakter sektora żeglugowego przejawia się na różne sposoby, jednak jego kluczowym elementem jest system prawny rejestrowania statków (i zmiany bandery); proces ten nie ma bezpośredniego odpowiednika w branżach lądowych.

Zjawisko zmieniania bandery jest w znacznym stopniu napędzane przez armatorów, którzy chcą uniknąć kosztów i ograniczeń związanych z zarejestrowaniem statków pod banderą tradycyjnych państw nadmorskich. Jednym z głównych kosztów eksploatacji statku jest opłacenie załogi i pokrycie związanych z tym kosztów. Szacuje się, że różnice w koszcie utrzymania załogi na statkach pływających pod banderą wybranych państw UE i na statkach wpisanych do tańszych otwartych rejestrów sięgają od +22 % do +333 %⁸.

Korzyści wszystkich wariantów strategicznych należy ocenić w kontekście ryzyka zmiany bandery, które należy zminimalizować. Wysokie ryzyko zmiany bandery w wyniku realizacji wariantu strategicznego oznacza, że dostrzegany negatywny wpływ danego wariantu na konkurencyjność przewyższa dostrzegane korzyści z pływania pod banderą państwa członkowskiego. Zmienianie bandery pociągnęłoby też za sobą

⁸ Mitroussi, K. „Employment of seafarers in the EU context: Challenges and opportunities”. Marine Policy 32 (2008) 1043–1049, s. 1046.

dalsze zmniejszenie liczby marynarzy z UE. W rezultacie na szwank narażono by realizację jednego z celów proponowanego działania UE.

5.2. Doświadczenia państw członkowskich

Wiele państw członkowskich nie zdecydowało się na skorzystanie z możliwości wyłączenia marynarzy z zakresu dyrektywy lub wprowadzenia w odniesieniu do nich odstępstwa. Oznacza to, że warianty 2, 3 i 4 są już, do pewnego stopnia, stosowane w niektórych państwach członkowskich, przede wszystkim w tych, gdzie sektor morski ma duże znaczenie.

Stosowanie dyrektyw w niektórych państwach członkowskich nie wydaje się mieć wymiernego skutku, zwłaszcza pod względem zmieniania bandery przez statki. Na przykład w latach 2001-2011 w Hiszpanii pojemność brutto floty krajowej wzrosła o 40,4 %, a w tym samym okresie we Francji o 40,2 %. Zarówno Hiszpania, jak i Francja stosują wszystkie wymienione dyrektywy (z wyjątkiem dyrektywy w sprawie delegowania pracowników) w odniesieniu do sektora morskiego. Z drugiej strony w latach 2001-2011 w Grecji pojemność brutto krajowej floty wzrosła o 34 %, a na Cyprze w latach 2003-2011 o 0,5 %. Zarówno Grecja, jak i Cypr wyłączyły sektor morski z zakresu stosowania prawa krajowego transponującego dyrektywy.

Od czasu wdrożenia dyrektyw stanowisko państw członkowskich w sprawie stosowności wyłączeń nie zmieniło się zasadniczo.

5.3. Dyrektywa w sprawie niewypłacalności pracodawcy

Na Cyprze utworzono specjalny fundusz; zarządza nim rada złożona z pracowników Departamentu Ubezpieczeń Społecznych. W momencie powstania fundusz ten otrzymał 1 000 000 CYP (ok. 1 724 137 EUR) z Funduszu Pracy Republiki Cypryjskiej. Otrzymuje też comiesięczne składki od pracodawców w wysokości **0,2 %** wynagrodzenia brutto wypłacanego pracownikom.

W Grecji ustawa 1836/1989 stanowi, że tamtejszy Fundusz Gwarancyjny jest finansowany częściowo ze składek pracodawców, a częściowo przez dotacje publiczne z budżetu Ministerstwa Pracy. Pracodawcy wpłacają do funduszu **0,15 %** każdego wypłaconego wynagrodzenia.

Na Malcie Fundusz Gwarancyjny jest finansowany z budżetu państwa (Funduszu Skonsolidowanego). Początkowo dysponował kwotą 250 000 MTL (ok. 579 722 EUR), która miała zostać wypłacona z Funduszu Skonsolidowanego przez okres maksymalnie pięciu lat, w minimalnych ratach w wysokości 50 000 MTL (115 944 EUR). Pracodawcy i pracownicy nie opłacają w związku z tym żadnych składek na fundusz. Ze względu na niewielką liczbę zainteresowanych pracowników (1 303), skutki gospodarcze objęcia gwarancją rybaków pracujących na zasadzie udziału w zyskach z połowów są niewielkie.

5.4. Dyrektywa w sprawie europejskiej rady zakładowej

Aby dokonać oceny potencjalnych dodatkowych kosztów stosowania dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej w odniesieniu do osób pracujących na morzu, przyjęto, że jedno z dużych europejskich przedsiębiorstw żeglugowych z siedzibą w

Danii (zatrudniające ponad 1 000 pracowników oraz 150 pracowników w każdym z przynajmniej dwóch państw członkowskich) powołało europejską radę zakładową i jest zobowiązane do umożliwienia załogom statków handlowych udziału w posiedzeniach rady.

Założono, że w terminie posiedzenia członek europejskiej rady zakładowej przebywa na morzu; jest na przykład oficerem (prawdopodobieństwo, że oficer jest Europejczykiem, jest większe) na pokładzie statku, który wkrótce ma dopłynąć do Hong Kongu, a następnie udać się do Szanghaju. Członek europejskiej rady zakładowej musiałby w związku z tym polecieć do Kopenhagi, a na statek musiałby zostać wysłany pracownik, który ma go zastąpić. Całkowity koszty wyniosłyby około **5028 EUR** na uczestnika na posiedzenie. Jako że średnio odbywają się dwa posiedzenia rocznie, a prawdopodobieństwo, że jeden statek będzie miał na pokładzie więcej niż jednego przedstawiciela, jest niewielkie, łączny koszt wyniosłby **10 056 EUR rocznie**.

W alternatywnym scenariuszu przyjęto, że wszelka komunikacja odbywa się drogą satelitarną.

Zakładając, że odbędą się dwa posiedzenia rocznie, a przynajmniej część uczestników będzie przebywać na lądzie, roczny koszty wyniesie $663 \text{ EUR} \times 2 =$ **1 326 EUR**.

Ponadto szacuje się, że przedsiębiorstwo sektora morskiego kwalifikujące się do objęcia zakresem dyrektywy posiada co najmniej 25 statków. Szacunki oparto na następujących założeniach: dyrektywę stosuje się w odniesieniu do przedsiębiorstw zatrudniających ponad 1 000 pracowników; na jednym statku pracuje od 20 do 27 osób⁹. W szacunkach uwzględniono również ustalenia dotyczące czasu pracy marynarzy. Koszty wynoszą zatem **603 EUR rocznie na statek w scenariuszu 1 i 79,5 EUR rocznie na statek w scenariuszu 2**. Na tle wartości odniesienia dotyczących ryzyka zmiany bandery lub wzrostu obciążeń socjalnych w obrębie kosztów działalności nie są to kwoty znaczące.

W kontekście zmiany dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej przedstawiono niektóre aspekty korzyści płynących z ustanowienia europejskiej rady zakładowej.

Wszyscy przedstawiciele pracowników uważają, że europejskie rady zakładowe są korzystne (badanie EPEC z 2008 r.¹⁰). Pomimo kosztów finansowych i kosztów niewymiernych ponoszonych w związku z utrzymaniem europejskiej rady zakładowej, 57 % przedsiębiorstw posiadających taką radę uważa, że korzyści płynące z jej posiadania przewyższają koszty (35 % jest zdania, że koszty przewyższają korzyści, a 8 % nie udzieliło wyraźnej odpowiedzi).

⁹ Zob. „Ship Operating Costs 2009-2010”, publikacja Nigela Gardinera, Drewry Publishing, lipiec 2009, s. 37, rys. 2.5.

¹⁰ Badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji przez European Policy Evaluation Consortium (EPEC) i koordynowane przez GHK Consulting, zob. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2421&langId=en>.

5.5. Dyrektywa w sprawie informacji i konsultacji

Dyrektywa ta nie pozwala państwom członkowskim na wyłączenie marynarzy z zakresu stosowania przepisów krajowych transponujących dyrektywę; państwa członkowskie mogą jedynie ustanowić przepisy szczegółowe w sprawie informacji i konsultacji. W związku z tym skutki gospodarcze miałyby tylko wariant 3. Wariant 4 został już wdrożony przez obecny tekst dyrektywy. Wariant 3 pociągnąłby też za sobą pewne dodatkowe koszty, ponieważ pole manewru państw członkowskich zostałoby ograniczone.

Można przyjąć, że dostępne scenariusze, które przyznałyby pracownikom prawa obecnie podlegające wyłączeniu, są **takie same jak w przypadku dyrektywy w sprawie europejskiej rady załadowej**, tj. obejmują powrót przedstawiciela do siedziby przedsiębiorstwa oraz oddelegowanie pracownika, który ma go zastąpić, albo udział w konsultacjach drogą satelitarną i wynagrodzenie pracownikom wykorzystanego czasu wolnego.

Konsultacje odbywają się w zależności od potrzeb. W związku z tym można założyć, że odbywałoby się średnio jedno posiedzenie rocznie, na które wzywano by dwóch przedstawicieli. W takim przypadku roczne koszty wyniosłyby 10056 EUR. W przypadku znacznie mniejszego przedsiębiorstwa, w najbardziej pesymistycznym scenariuszu zakładającym, że przedsiębiorstwo ma tylko dwa statki, koszt wyniosłby **5028 EUR rocznie na statek**.

W scenariuszu 2 koszty uczestnictwa w konsultacjach drogą satelitarną wyniosłyby około 663 EUR na uczestnika na posiedzenie. Ponownie zakładając, że odbędzie się jedno posiedzenie rocznie z udziałem dwóch przedstawicieli, potencjalne roczne koszty wyniosłyby 1326 EUR. W najbardziej pesymistycznym scenariuszu zakładającym, że przedsiębiorstwo ma tylko dwa statki, koszt wyniosłby zatem **663 EUR rocznie na statek**.

Ustanowienie procedur w zakresie informowania i przeprowadzania konsultacji mogłoby ograniczyć opór wobec zmian, wesprzeć proces przystosowywania się pracowników, przyczynić się do budowania zintegrowanej kultury korporacyjnej po fuzjach, dostarczyć kadrze kierowniczej wyższego szczebla jakościowych oddolnych informacji o życiu przedsiębiorstwa oraz pomóc w przyciągnięciu i zatrzymaniu wykwalifikowanych pracowników.

Wyłączenie z zakresu stosowania tej dyrektywy stosuje się tylko wobec większych przedsiębiorstw (tj. zatrudniających ponad 50 pracowników lub zakładów zatrudniających ponad 20 pracowników) i statków pływających na pełnym morzu; oznacza to, że w praktyce prawie wszystkie statki i przedsiębiorstwa rybackie są wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy razem ze statkami przybrzeżnymi; pewne wyjątki są możliwe w obrębie francuskiej floty połowów dalekomorskich.

5.6. Dyrektywa w sprawie zwolnień grupowych

Ponoszony przez pracodawców koszt wdrożenia dyrektywy wynikałby z trzech czynników: kosztów przeprowadzenia konsultacji przed sprzedażą, bezpośrednich kosztów okresu zawieszenia oraz pośrednich kosztów alternatywnych wynikających z braku aktywności statku w tym okresie.

Przewiduje się dwie możliwości:

- a) zobowiązanie pracodawców do informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji tylko w przypadku, gdy przewidywane są zwolnienia grupowe;
- b) zobowiązanie do informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji oraz utrzymanie okresu zawieszenia w odniesieniu do przeprowadzenia przewidywanych zwolnień wynoszący jeden miesiąc.

W pierwszym przypadku przyjmuje się, że konsultacje odbywają się pomiędzy dwoma przedstawicielami pracodawcy i dwoma przedstawicielami związków. Za koszt przeprowadzenia konsultacji można uznać koszt telekonferencji z dwoma przedstawicielami pracowników, tj. 1326 EUR na posiedzenie (zgodnie ze scenariuszem 2 dotyczącym europejskiej rady zakładowej przedstawionym powyżej), czyli łącznie **2 652 EUR**.

Jeżeli wybrana zostanie druga opcja, niezbędne jest dodanie okresu zawieszenia, tj. okresu pomiędzy powiadomieniem o planowanych zwolnieniach grupowych a faktycznymi zwolnieniami¹¹; to także pociąga za sobą koszty. Obejmują one miesięczne wynagrodzenie dla załogi¹², tj. standardowy koszt równy **39 678 EUR** miesięcznie, a także koszt alternatywny będący wynikiem miesięcznego braku aktywności statku. Koszt alternatywny uwzględniony w obliczeniach to 25 550 EUR dziennie. Okres zawieszenia trwający co najmniej 30 dni generuje zatem koszt alternatywny rzędu **766 500 EUR**.

Całkowity miesięczny koszt okresu zawieszenia trwającego jeden miesiąc wyniósłby zatem **811 442 EUR**.

W dyrektywie ustanowiono procedurę dwustopniową: w przypadku, gdy pracodawca rozważa przeprowadzenie zwolnień grupowych – informowanie pracowników i przeprowadzenie z nimi konsultacji „w celu osiągnięcia porozumienia”, oraz powiadomienie właściwego organu władzy publicznej, który szuka „rozwiązań problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grupowymi”. Zaangażowanie pracowników, ich przedstawicieli oraz właściwych organów może ograniczyć skalę utraty miejsc pracy oraz zmniejszyć długoterminowy wpływ zwolnień na pracowników. Nie ma powodów, dla których prawidłowość ta nie miałaby obowiązywać w sektorze morskim.

5.7. Dyrektywa w sprawie przejęcia przedsiębiorstw

Aby ocenić wpływ gospodarczy i społeczny wprowadzenia jakichkolwiek zmian w stosunku do obecnej sytuacji, należy rozważyć dwa potencjalne podwarianty:

¹¹ Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy stanowi: „Zamierzone zwolnienia grupowe, notyfikowane właściwemu organowi władzy publicznej, stają się skuteczne najwcześniej trzydzieści dni po notyfikacji określonej w art. 3 ust. 1, nie naruszając postanowień dotyczących indywidualnych praw w odniesieniu do terminu wypowiedzenia”.

¹² Dyrektywa umożliwia skrócenie 30-dniowego okresu wypowiedzenia, ale umożliwia również jego wydłużenie. Dlatego w badaniu MRAG przyjęto 30 dni za wartość średnią.

a) dyrektywę stosuje się w odniesieniu do statków morskich, ale rozdziału II nie stosuje się w przypadku, gdy przejmowany jest tylko statek/przejmowane są tylko statki;

b) dyrektywa jest stosowana w odniesieniu do statków morskich w całości.

W przypadku podwariantu a), wzrost kosztów ponoszonych przez pracodawców wynika wyłącznie z kosztów przeprowadzenia konsultacji z załogą. Mogą się one odbyć w formie dwóch telekonferencji z załogą, zgodnie ze scenariuszem 2 dotyczącym dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej. Pociągnęłoby to za sobą dodatkowe koszty wynoszące ok. 2 652 EUR.

Zastosowanie przepisów dyrektywy w obecnym brzmieniu w przypadku sprzedaży statku miałyby znaczne konsekwencje finansowe. Pośredni koszt alternatywny byłby znaczny, gdyby trzeba było sprzedawać statek jako przedsiębiorstwo – razem z załogą. Spadek ceny wyniósłby około 5 % ceny sprzedaży. W przypadku statku wartego 30 mln EUR oznaczałoby to koszt alternatywny równy **1,5 mln EUR**.

Wariant strategiczny 1 nie pociągnąłby za sobą dodatkowych kosztów gospodarczych dla pracodawców.

Jednak warianty strategiczne 2 i 3 będą prawdopodobnie miały znaczne konsekwencje dla pracodawców, ponieważ pojęcie „przedsiębiorstwa” określone w dyrektywie i orzecznictwie jest na tyle szerokie, aby objąć statki. Warianty te prawdopodobnie miałyby znaczny wpływ na armatorów pod względem zbywalności statków.

W tych okolicznościach optymalnym rozwiązaniem wydaje się być wariant strategiczny 4a).

5.8. Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników

Prawie wszystkie państwa członkowskie skorzystały z tego wyłączenia i w związku z tym nie stosują przepisów prawa krajowego w sprawie delegowania pracowników w odniesieniu do marynarzy. Wyjątki stanowią Austria, Republika Czeska, Niderlandy, Portugalia, Słowenia i Słowacja. Malta przyjęła przepisy szczegółowe dotyczące przedmiotowego sektora.

Należy przypomnieć, że pakiet legislacyjny przyjęty w marcu 2012 r. przez Komisję Europejską nie zmienia przepisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, w tym wyłączenia statków morskich z jej zakresu.

Bardzo trudno dostrzec, jakie skutki powoduje to wyłączenie, przede wszystkim dlatego, że odniesienie się do wyłączenia w ramach obecnych parametrów dyrektywy jest technicznie niemożliwe. Dyrektywa dotyczy delegowania pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego, przez co trudno jest ocenić wpływ praktycznie niemożliwego wyłączenia w odniesieniu do załóg marynarki handlowej: statek nie jest terytorium państwa członkowskiego.

W praktyce warianty 2 i 3 nie nadają się do zastosowania w tym sektorze ze względu na związek z terytorium państwa członkowskiego.

Do celów harmonizacji można wdrożyć wariant 4, jednak wymagałoby to wprowadzenia istotnych zmian w tekście dyrektywy.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

W odniesieniu do każdej dyrektywy i czterech wariantów strategicznych uwzględniono poniższe elementy. W sekcji 6 sprawozdania z oceny skutków na podstawie analizy przeprowadzonej w poprzednich sekcjach każdy z nich oceniono w skali od jednego do trzech, zakładając, że mogą mieć one negatywny (-) albo pozytywny (+) wpływ.

- Umożliwienie osiągnięcia celów szczegółowych:
 - podniesienie poziomu ochrony praw przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności poprzez ocenę, czy charakter sektora stanowi obiektywne uzasadnienie różnego traktowania pracowników, a jeżeli nie, poprzez zwiększenie praw osób pracujących na morzu w celu dostosowania ich do standardów stosowanych wobec pracowników pracujących na lądzie.
 - zwiększenie zatrudnienia młodych obywateli UE w marynarce handlowej i rybołówstwie poprzez zwiększenie atrakcyjności tych sektorów w stosunku do miejsc pracy na lądzie oraz zwiększenie liczby marynarzy pozostających w zawodzie.
- Prawdopodobny wpływ gospodarczy i społeczny.
- Ryzyko zmiany bandery.

6.1. Dyrektywa w sprawie niewypłacalności

W odniesieniu do dyrektywy w sprawie niewypłacalności pracodawcy wariant strategiczny 1 nie pozwoli na osiągnięcie żadnego z założonych celów. Wszystkie inne warianty pozwoliłyby na osiągnięcie trzech ww. celów; ich skutki gospodarcze byłyby ograniczone ze względu na fakt, że kwestia ta dotyczy tylko rybaków pracujących na zasadzie udziału w zyskach z połowów w jedynie trzech państwach członkowskich. Ponadto składki opłacane przez pracodawców są niewielkie (0,15 % wynagrodzenia w Grecji, 0,2 % na Cyprze) albo pracodawcy nie płacą ich wcale (na Malcie).

Warianty strategiczne 2-4 są zatem bardzo do siebie zbliżone pod względem możliwości osiągnięcia zakładanych celów oraz pod względem skutków gospodarczych. Jednak wariant strategiczny 3 jest najskuteczniejszy pod względem zwiększenia atrakcyjności zawodu bez ponoszenia dodatkowych kosztów w stosunku do wariantów 2 i 4.

6.2. Dyrektywa w sprawie europejskiej rady zakładowej

W odniesieniu do dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej wariant 1 nie pozwoli na osiągnięcie żadnego z celów inicjatywy.

Wspólną cechą wariantów 2-4 są niskie koszty gospodarcze – przedmiotową dyrektywę stosuje się tylko w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw (przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 1 000 pracowników w państwach członkowskich oraz co najmniej 150 pracowników w każdym z przynajmniej dwóch państw członkowskich) i nie stosuje się jej automatycznie: wprowadzenie europejskiej rady zakładowej wymaga inicjatywy centralnego kierownictwa lub wniosku pracowników. Wariant strategiczny 3 byłby bardziej skuteczny pod względem zwiększenia atrakcyjności pracy na morzu, gdyż w centrum problemu leży w postrzeganej różnicy w poziomie ochrony.

6.3. Dyrektywa w sprawie informacji i konsultacji

W kontekście niniejszej oceny dyrektywa w sprawie informacji i konsultacji stanowi przypadek szczególny. Nie wyłącza marynarzy ze swojego zakresu; umożliwia tylko państwom członkowskim odstąpienie od swych przepisów „poprzez przyjęcie szczegółowych przepisów mających zastosowanie do załóg statków pływających po pełnych morzach”. Państwa członkowskie mogą w związku z tym odstąpić od ogólnych przepisów dyrektywy, jednak muszą ustanowić szczegółowe przepisy w sprawie informowania marynarzy i przeprowadzania z nimi konsultacji.

Wariant 3 nie ma zastosowania w odniesieniu do tej dyrektywy, a wariant 4 już został wdrożony. W przepisach dyrektywy można jednak uwypuklić, że marynarzom należy przyznać równoważny stopień ochrony (wariant strategiczny 2).

6.4. Dyrektywa w sprawie zwolnień grupowych

Wariant 1 nie pozwoli na osiągnięcie żadnego z celów inicjatywy. Wariant 3 odniósłby największy skutek, a warianty 2 i 4 pozwoliłyby na osiągnięcie celów przy niższych kosztach, jeżeli uwzględni się charakter sektora morskiego.

Wariant 4a pozwoliłby na poprawienie obecnej sytuacji bez nakładania na pracodawców znaczących kosztów. Wariant 4b pociągnąłby za sobą wysokie koszty, zwłaszcza w przypadku sprzedaży statku. Koszty można ograniczyć, jeżeli rozważany wniosek zniesie okres zawieszenia w przypadku zwolnień spowodowanych sprzedażą statku. Ten wariant uwzględniłby obawy wyrażone przez niektóre państwa członkowskie.

6.5. Dyrektywa w sprawie przejęcia przedsiębiorstw

Znaczny wpływ na skutki realizacji różnych wariantów strategicznych ma fakt, że – w przeciwieństwie do fabryk – statki sprzedaje się często i szybko. Stosowanie przepisów dyrektywy w przypadku sprzedaży statku miałoby negatywny wpływ na jego cenę rynkową.

W tym kontekście wariant strategiczny 1 nie spowoduje dodatkowych kosztów, jednak nie pozwoli też na osiągnięcie żadnego z celów inicjatywy. Z drugiej strony wariant strategiczny 3 pociągnie za sobą bardzo wysokie potencjalne koszty i bardzo wysokie ryzyko zmiany bandery.

Koszty związane z wariantem 4a są ograniczone. Wariant ten poprawiłby obecną sytuację pod względem informowania i konsultacji, jednak nie zapewniłby

równoważnego poziomu ochrony. Wariant 4b pociągnąłby jednak za sobą wysokie koszty w przypadku sprzedaży statku. Wydaje się, że wariant strategiczny 4a najlepiej pozwoli na osiągnięcie celów bez generowania nieproporcjonalnie wysokich kosztów. Wariant ten uwzględnia wyrażone przez niektóre zainteresowane strony obawy dotyczące kosztów.

6.6. Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników

Wśród zainteresowanych stron panuje powszechna zgoda co do dwóch kwestii: stosowanie dyrektywy w odniesieniu do przedmiotowego sektora nie byłoby możliwe bez wprowadzenia do niej istotnych poprawek, zwłaszcza do definicji „delegowania”, a w praktyce przypadki delegowania w rozumieniu dyrektywy są w sektorze morskim bardzo rzadkie, o ile w ogóle występują.

6.7. Ocena wariantów

W przypadku niniejszej inicjatywy preferowany wariant stanowi kombinację czterech różnych wariantów strategicznych, w zależności od poszczególnych dyrektyw:

- wariant strategiczny 3 (zniesienie wyłączeń) – w przypadku dyrektywy w sprawie niewypłacalności pracodawcy;
- wariant strategiczny 3 (zniesienie wyłączeń) – w przypadku dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej;
- wariant strategiczny 2 (równoważny stopień ochrony) – w przypadku dyrektywy w sprawie informacji i konsultacji;
- wariant strategiczny 4a (przepisy szczegółowe) – w przypadku dyrektywy w sprawie zwolnień grupowych;
- wariant strategiczny 4a (przepisy szczegółowe) – w przypadku dyrektywy w sprawie przejęcia przedsiębiorstw;
- wariant strategiczny 1 (brak działań) – w przypadku dyrektywy w sprawie delegowania pracowników.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Niniejsza inicjatywa spowoduje wprowadzenie poprawek do obecnie obowiązujących dyrektyw. We wniosku ustawodawczym przewidziane zostaną przeglądy i sprawozdania.

W szczególności Komisja będzie monitorować wpływ dyrektywy na dwie kwestie: zjawisko zmieniania bandery i poziom zatrudnienia marynarzy z UE. W pierwszym przypadku, zmiany stanu flot pływających pod banderami państw członkowskich UE da dokładny obraz zjawiska. Corocznie udostępniane są dane dotyczące pojemności brutto flot pływających pod banderami różnych państw. Analiza tego wskaźnika da jasny obraz tendencji w zakresie zjawiska zmieniania bandery. Trudniejsze będzie

monitorowanie zmian poziomu zatrudnienia, zwłaszcza jeśli proces gromadzenia danych na szczeblu krajowym nie ulegnie poprawie. Jeżeli zalecenia grupy zadaniowej ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze żeglugi morskiej nie zostaną wdrożone, konieczne będzie odwołanie się do fachowej pomocy z zewnątrz.

Komisja popiera wniosek grupy zadaniowej, aby zwiększyć dostępność porównywalnych danych¹³, i będzie współpracować z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi w celu dokonania oceny wpływu dyrektywy na zatrudnienie.

Ze względu na niewielką ilość formalnych zmian, które mają zostać wprowadzone do obowiązujących dyrektyw, transpozycja nowej dyrektywy przez państwa członkowskie nie powinna stanowić problemu. Celem Komisji jest osiągnięcie stopnia zgodności bliskiego 100 % w ciągu trzech lat transpozycji.

¹³ Zob. sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze żeglugi morskiej, s. 21.