

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/59/EÜ reisijate- või kaubaveol kasutatavate teatavate maantesõidukite juhtide alus- ja jätkuõppe kohta ning direktiivi 2006/126/EÜ juhilubade kohta“

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

(2017/C 288/16)

Raportöör: **Pasi MOISIO**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 20.2.2017 Euroopa Parlament, 1.3.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 91
Vastutav seksioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	16.5.2017
Vastuvõtmine täiskogus	31.5.2017
Täiskogu istungjärk nr	526
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	185/0/0

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunnustab, et raskete kaubaveokite juhtide alus- ja jätkuõpet käsitleval direktiivil⁽¹⁾ on vaatamata teatavatele puudustele olnud üldiselt positiivne mõju Euroopa maanteetranspordi sektorile. Ühtlustatud õppesüsteemi loomine on aidanud parandada elukutseliste sõidukijuhtide kutseoskusi ja maanteetranspordi sektoris osutatavate teenuste üldist taset ning suurendanud sektori atraktiivsust uute turule sisenejate jaoks.

1.2 Komitee on seisukohal, et siin vaadeldava ettepanekuga⁽²⁾ direktiivi ajakohastamiseks saab täiendavalt toetada Euroopa Liidu vaba liikumise põhimõtet ja astuda sammu tervema, avatuma ja õiglasel konkurentsil rajaneva ELi transpordituru poole, mille üle saab ka teostada senisest tõhusamat ja tasakaalustatumat järelevalvet.

1.3 Komitee toetab juhtide alus- ja jätkuõpet käsitleva direktiivi ajakohastamisele seatud eesmärgi parandada Euroopa liiklusohutust ning elukutseliste sõidukijuhtide tööohutust ja -kaitset. Komitee toob iseäranis esile, et liiklusohutuse valdkonnas on viimastel aastatel saavutatud suurepäraseid tulemusi, ja kutsubki komisjoni üles jätkama meetmete rakendamist, et tugevdada veelgi positiivset suundumust.

1.4 Samuti nõustub komitee direktiivi eemärgiga ühtlustada ja muuta lihtsamaks haldusmenetlused eri liikmesriikides nii, et mis tahes muus liikmesriigis direktiivi alusel läbitud juhtide koolitusi ja õppeprogramme tunnustatakse sellisena ja need kiidetakse vastastikku heaks ühetähenduslikult või ilma täiendavaid spetsiifilisi nõudeid esitamata. Komitee rõhutab siiski, et koolituse vastastikune tunnustamine eeldab täielikku ühtlustamist eri liikmesriikides korraldatavate koolituste ulatuse ja kvaliteedi osas. Selle tagamiseks on vaja tõhusamat järelevalvet ja tihedamat koostööd komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste vahel.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/59/EÜ (ELT L 226, 10.9.2003, lk 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5 Kehtivat kutsekvalifikatsiooni tõendavad võltsitud juhikaardid ja võltsitud sertifikaadid õppe kohta, mida tegelikult ei ole läbitud, põhjustavad konkurentsimoonutusi transporditurul ja kahjustavad eeskirjade alusel tegutsevate elukutseliste sõidukijuhtide huve. Komitee nõuab täielikku süsteemi loomist juhilubade ja kutsetunnistuste õigsuse tagamiseks. Viidates komitee soovitude punktile 1.4, tuleb edaspidigi tõhustada järelevalvet eri riikides tegutsevate tunnustatud õppeasutuste üle, et läbitud õppe ulatust ja kvaliteeti saaks alati eranditult kontrollida.

1.6 Samuti on äärmiselt oluline suurendada sama sihtrühma ja sama sektorit, konkreetset juhul raskete kaubaveokite elukutselisi sõidukijuhte käsitlevate ELi õigusnormide omavahelist kookõla ja järjepidevust. See suurendab eeskirjade reguleerimisalasse kuuluvate isikute õiguskindlust ja kogu ELi õigustiku üldist usaldusväärsust.

1.7 Direktiivi ajakohastamisega taotletakse selle tihedamat sidumist uusimate, transpordi seisukohast oluliste üldiste suundumustega, näiteks digiteerimise ja süsinikdioksiidiheite vähendamisega. Komitee kiidab lähenemisviisi heaks ja tuletab meelde, et kuigi transpordis toimub kiire automatiseerimine ja robotiseerimine kogub populaarsust, tuleb inimteguri kesksel rolli jätkuvalt arvesse võtta. Nii tulebki sõidukijuhtide õppes tunnustada üha suuremat vajadust digitaalsete oskuste järele ja juhtide teadmiste tähtsust vähese süsinikdioksiidiheitega eesmärkide saavutamiseks.

1.8 Üks peamisi väljakutseid direktiivi reguleerimisalal seisneb iseäranis selle tagamises, et jätkuõpe vastaks elukutseliste sõidukijuhtide individuaalsetele vajadustele, ja õppe sisu kohandamises sellisel, et iga juhi tööülesannete täitmist toetatakse parimal võimalikul viisil. Seepärast peaks direktiiv võimaldama paindlikkust ja manööverdamisruumi valitavate õppemoodulite sisu ja kasutatavate õppemeetodite osas.

1.9 Komitee rõhutab, et vaja on ühtset õppe käigus pakutavat võimalust juhtida sõidukit veel enne alustaseme kutsekvalifikatsiooni saavutamist. Kõnealune, näiteks ettevõtetes järelevalve ja juhendamise all toimuva õppepraktika kontekstis vajalikuks osutuv õigus juhtida muu hulgas äriotstarbeliste vedude jaoks kasutatavaid sõidukeid ja selliste sõitude tunnustamine aluskutseõppe osana tuleb õppuritele tagada ka tulevikus. Seda ei tohi direktiivist ajakohastamisel välja jätta. Samal ajal tuleb aga tagada, et õigus ühendada äriotstarbelisi vedusid ja koolitust ei põhjustaks ebaausat konkurentsi transpordisektoris ega kahjustaks sektori töötajate olukorda.

1.10 Kuigi komisjoni ettepanek on üldiselt tasakaalustatud ja samm õiges suunas, soovib komitee siiski direktiivi kohta esitada mõned üksikasjalikud muudatused, täiendused ja ettepanekud, mis komitee arvates parandaksid direktiivi praktilist rakendamist ja kohaldamist sõidukijuhtide õppe suhtes. Komitee ettepanekuid on üksikasjalikumalt kirjeldatud arvamuse üldiste ja konkreetsete märkuste osas.

2. Taust

2.1 ELi territooriumil rakendati 2007.–2009. aastal ellu direktiiv 2003/59/EÜ, mis kohustab kõiki ELi territooriumil elukutseliselt veokeid ja busse juhtivaid, ELi liikmesriikides registreeritud transpordiettevõtetes töötavaid isikuid ja füüsilisest isikust ettevõtjatena ärilises transpordisektoris tegutsevaid elukutselisi sõidukijuhte läbima kohustusliku alusõppe ja omandama sel viisil nõutud kutsekvalifikatsiooni.

2.2 Lisaks kinnitati direktiiviga 2003/59/EÜ elukestva õppe põhimõtte elukutseliste sõidukijuhtide töö osana, kehtestades neile kohustuse osaleda regulaarselt direktiivis sätestatud mahus jätkuõppes, et säilitada oma kutsekvalifikatsioon.

2.3 Euroopa Komisjoni hinnangul töötab ELi 28 liikmesriigis transpordiettevõtetes kokku ligikaudu 3,6 miljonit sellist direktiivi reguleerimisalasse kuuluvat veoki- ja bussijuhti (2,8 miljonit veokijuhti ja 0,8 miljonit bussijuhti) ⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – Komisjoni talituste töödokument, mõjuhinnang, 1. veebruar 2017, lk 10.

2.4 Alusõppe maht ulatub 140 või 280 tunnini sõltuvalt vanusest ja võimalikust varemast kutsekvalifikatsioonist. Iga sõidukijuht peab läbima vähemalt 35 tundi jätkuõpet iga viie aasta jooksul.

2.5 Komisjoni poolt viimastel aastatel teostatud arvukatest ulatuslikest uuringutest ja mõjuhindangutest on selgunud mitmeid ajakohastamist vajavaid aspekte. Samal ajal on tuvastatud probleeme ja erinevusi direktiivi kohaldamisel ja tõlgendamisel eri liikmesriikides.

2.6 Seoses direktiivi ajakohastamisega läbiviidud avaliku arutelu⁽⁴⁾ käigus laekus komisjonile peaaegu 400 vastust elukutselistelt sõidukijuhtidelt, transpordisektori ettevõtjatelt ning transpordisektori töötajaid ja nende tööandjaid esindavatel organisatsioonidel eri liikmesriikidest.

2.7 Nii arutelu kui ka eri uuringutes jõuti samadele järeldustele direktiiviga seotud probleemide osas. Komisjoni hinnangul ollakse tuvastatud probleemidest üldiselt teadlik igapäevases praktilises tegevuses kaupade ja reisijate maanteeveos ning neid peetakse takistuseks ühetaolisele ja võrdsele tegutsemisele ELi transporditurul.

2.8 Kõnealused probleemid saab jagada kolme kategooriasse⁽⁵⁾:

— Õpet ei tunnustata alati vastastikku.

— Õppe sisu ei vasta alati täielikult sõidukijuhi isiklikust tööprofiilist tulenevatele vajadustele.

— Direktiivi reguleerimisala osas tehtavate võimalike erandite tõlgendamisel esineb probleeme ja lahknevusi, mis on põhjustanud õiguslikku ebakindlust elukutselistel sõidukijuhtidel seas.

2.9 Lisaks eespool loetletud probleemidele võib vanusepiiri nõuete osas täheldada tõsisemaid ebakõlasid ja vasturääkivusi sõidukijuhtide alus- ja jätkuõpet käsitleva direktiivi ning juhiõigusi üldiselt reguleeriva juhilubade direktiivi vahel. See on liikmesriikides põhjustanud tõelisi probleeme ja nõuab kiiret lahendust.

2.10 Direktiivi läbivaatamise poolt räägib komisjoni sõnul ka õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi põhimõtetele vastav parema ja lihtsama reguleerimise eesmärk.

2.11 Arvatakse, et ajakohastamisega peaks direktiiv muutuma selgemaks, suurenema järjepidevus ja transpordisektoris, sh VKE-des peaks tekkima uusi töökohti. Tuvastatud probleemide lahendamise ja direktiivi vastava ajakohastamise abil on komisjoni hinnangul võimalik saavutada ka märkimisväärne kulude kokkuhoid nii sõidukijuhtide kui ka nende tööandjate jaoks.

3. Üldised märkused

3.1 Praegu tuleb liikmesriikidel aluskutseõppe riikliku rakendusviisi osas valida kahe võimaluse vahel: kas a) õppes osalemine ja lühema eksami sooritamine või b) üksnes ulatuslikuma eksami sooritamine. Paindlikkuse ja valikuvabaduse suurendamiseks ja võttes arvesse erinevusi üksikisikute kvalifikatsioonitasemes, teeb komitee ettepaneku, et direktiivi ajakohastataks ka selles osas, lisades direktiivi selgelt õiguse kohaldada paralleelselt mõlemaid mudeleid⁽⁶⁾.

3.2 On oluline, et elukutselistel sõidukijuhtidel praktilises õppes rõhutatakse nii liiklus- ja teeohutusega kui ka tööohutuse ja töökaitsega seonduvaid küsimusi, digitaalsete teadmiste ja oskuste arendamist ning keskkonnasõbraliku, kütusesäästliku ja kaitsliku sõiduvõimsuse õpetamist.

⁽⁴⁾ Arutelu tulemused: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Komisjoni töödokument SWD(2017) 26 final – mõjuhindangu kommenteeritud kokkuvõte, mis on lisatud direktiivi ettepanekule, millega muudetakse direktiive 2003/59/EÜ ja 2006/126/EÜ.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabel 1, lk 6.

3.3 Küsimusega tegelemisel tuleks meeles pidada elukutseliste sõidukijuhtide ja muude veoettevõtjatega peetud arutelu käigus esile kerkinud olulist puudust: õppe sisu ei vasta alati sõidukijuhi isiklikele, tema tööprofiilist tulenevatele vajadustele. Seetõttu peab olema võimalik õppe sisu kohandada nii, et see sobiks optimaalselt igale sõidukijuhile. Komitee rõhutab, et see suurendab ka õppe kasulikkust ja motiveerib elukutselisi juhte õppima.

3.4 Seega, kui uue direktiivi eesmärk on muuta kohustuslikuks teatud teemavaldkondade lisamine elukutseliste sõidukijuhtide alus- ja/või jätkuõppe programmidesse, tuleb need kindlaks määrata võimalikult paindlikult, laialdaselt ja üldiselt, võttes sellegipoolest arvesse punktis 3.1 esitatud komitee seisukohti.

3.5 Kuna raskeveokite elukutselistelt juhtidelt nõutakse tööülesannete tõttu sageli ka muud ELi õigusnormidest tulenevat koolitust, oleks asjakohane kiita kõnealused koolituskursused ulatuslikumalt heaks osana jätkuõppest kutseõpet käsitleva direktiivi tähenduses. Nii viisi välditaks kattuvusi õppes, vähendataks halduskoormust ja hoitaks kokku kulusid ning suurendataks sõidukijuhtide õppimismotivatsiooni.

3.6 Direktiivi ajakohastamisega on loodud võimalus läbida jätkuõppekursusi e-õppe vormis. Komitee peab seda positiivseks ja vajalikuks arengusammuks elukutseliste sõidukijuhtide õppes. See suurendab iseenesest õppurite digitaalset suutlikkust ja on iseäranis kasulik äärepoolsemate piirkondade sõidukijuhtide jaoks. E-õpe viib koolituse õppuri juurde, kes ei pea reisima, läbides sageli pikki vahemaid, et osaleda traditsioonilistes õppevormides.

3.7 Kriitikaks annab põhjust tõsiasi, et komisjon ei ole pakkunud võimalust jagada seitsmetunnine koolituspäev osadeks, vaid see peab direktiivi ettepaneku kohaselt endiselt toimuma ühe terve plokinä. See on tõeline probleem sõidukijuhtide ja veoettevõtjate jaoks. Töö ja õppe ühildamiseks, õpitulemuste parandamiseks ja e-õppe võimaluse loomiseks on vaja suuremat paindlikkust. Jätkuõppe eesmärkide saavutamiseks on kõige olulisem õppe kogumaht 35 tunni ulatuses, mitte aga üksikute õppepäevade pikkus. See oleks ka kooskõlas õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi põhimõtetele vastavate eesmärkidega.

3.8 Omandatud kutsekvalifikatsiooni tõendatakse eraldi kutsetunnistusega või märkides kehtiva kvalifikatsiooni vastava ühenduse koodiga juhiloale. Liikmesriigid võivad vabalt valida kõneluste võimaluste vahel. Võltsitud tunnistused on praktikas osutunud suurenevaks probleemiks. Seepärast teeb komitee ettepaneku, et ELi tasandil tuleks kiiresti luua andmebaas, kus eri asutustel oleks võimalik reaalselt kontrollida, et sõidukijuhi kutsekvalifikatsioon on tegelikult kehtiv. Selle teostamiseks võiks andmed kutsekvalifikatsiooni kohta lisada ELi liikmesriigipõhiseid juhiloaandmeid koondavasse andmebaasi RESPER⁽⁷⁾. Siis saaksid liikmesriikide ametiasutused samaaegselt kontrollida juhiloa ja kutsekvalifikatsiooni olemasolu.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Komitee rõhutab, et viivitamata tuleks kõrvaldada vastuolu vanuse alampiiri osas ELi juhilubade direktiivi⁽⁸⁾ ning sõidukijuhtide alus- ja jätkuõpet käsitleva direktiivi vahel. Selleks tehakse ettepanek lisada juhiloa direktiivi erand, mille kohaselt võib juhiluba väljastada kooskõlas direktiivis 2003/59/EÜ ette nähtud vanusepiiriga.

4.2 Komitee on arvamusel, et direktiivi lisatavad, reguleerimisala puudutavad erandid peavad kindlasti olema täielikult identsed ka raskeveokite juhtide sõidu- ja puhkeaega reguleerivas määruses⁽⁹⁾ sisalduvate eranditega⁽¹⁰⁾. Kuigi selles osas on direktiivi ajakohastamise ettepanekuga osaliselt edenetud, jääb ikka veel lahknevusi mainitud õigusaktide erandite vahel. Kui erandite loetelusid ei ühtlustata täielikult, ei saa ka täielikult kõrvaldada vasturääkivusi ja vastuolulisusi kõnealuste sõidukijuhte käsitlevate õigusaktide vahel.

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

⁽⁸⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/126/EÜ (ELT L 403, 30.12.2006, lk 18).

⁽⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) nr 561/2006 (ELT L 102, 11.4.2006, lk 1).

⁽¹⁰⁾ Määrus (EÜ) nr 561/2006, artiklid 3 ja 13.

4.3 Kuigi liiklusohutuse parandamise eesmärki tuleb eriti toetada, väljendab komitee kahtlusi direktiivi ettepanekus sisalduva kohustuse suhtes lisada jätkuõppesse vähemalt üks üksnes „liiklusohutusega“ seonduv aine (praktiliselt 1 päev 5 jätkuõppepäevast). Selle asemel võiks kohustust sõnastada kehtiva direktiivi soovitusel kohaselt⁽¹¹⁾ ja täiendada seda sellisel viisil, et jätkuõppes peab sisalduma vähemalt üks päev, „mille jooksul pööratakse erilist tähelepanu liiklusohutusele, tööohutusele ja töökaitsele ning kütusekulu vähendamisele“. Sellega tagatakse, et ka säästlik ja kaitslik sõiduvõis oleks osa iga ELi sõidukijuhi õppeprogrammi sisust. Need küsimused käivad käsikäs liiklusohutuse teemaga.

4.4 Paljudes liikmesriikides on sõidukijuhtide alustaseme kutsevalifikatsiooni omandamise oluline osa õpipõhisõpe, mille käigus osaletakse järelevalve ja juhendamise all tõeliste äriotstarbeliste veoulesannete praktilises täitmisel. Kõnealune võimalus tuleb säilitada, et tagada ka edaspidi tööga tutvumine juba õppe käigus, kindlustades seeläbi täiel määral uute sektorisse saabujate kutseoskused. Seetõttu lükkab komitee resolutsiooniga tagasi direktiivi ettepanekus sisalduva muudatuse, mis takistaks äriotstarbeliste vedude teostamist alustaseme kutsevalifikatsiooni omandamiseks läbitava õppe ajal. Siiski tuleb rõhutada, et kõnealune äriotstarbeliste vedude tegemise õigus peab olema alati seotud õppe raames teostatava kontrolliga ning see ei tohi mitte mingil juhul kaasa tuua konkurentsi moonutamist ega sotsiaalset dumpingut.

4.5 Komitee tervitab direktiivi ajakohastamisega loodud võimalust kiita heaks teistest ELi õigusnormidest tulenevad kohustuslikud koolitused (nagu koolitus teadlikkuse suurendamiseks puuetega seotud küsimustest reisijateveol, ohtlike kaupade rahvusvahelise autoveo teemaline koolitus, loomatranspordi alane koolitus) kutsealase jätkuõppe osana kuni seitsme tunni ehk ühe koolituspäeva ulatuses. Sellegipoolest oleks oluline laiendada kõnealust võimalust mitmele koolituspäevale, et vältida koolituste dubleerimist ja vähendada kulusid. Mitmekordsed koolitusnõuded ei ole kooskõlas lihtsustatud ja parema õigusloome põhimõtetega ja neis ei kohelda võrdselt erinevates transpordisektorites töötavaid sõidukijuhte, kellest mõned on kohustatud regulaarselt osalema direktiivi kohaselt jätkuõppe koolitustel ja oma tööülesannetest tulenevalt lisaks ka teistel õigusnormidega sätestatud koolitustel.

4.6 Direktiivi muutmise ettepanek võimaldaks tulevikus ka e-õpet, mille abil võib läbida osa kutsealasest alus- ja jätkuõppes iseseisvalt veebipõhiste kursuste raames (*e-learning*). See on isenesest väga tervitatav uuendus. Komitee on siiski seisukohal, et internetipõhiste koolituste ülemäär tuleks täpsemalt kindlaks määrata, et direktiivi ettepanekus kasutatud ebamäärane sõnastus „osaliselt“ ei viiks omavahel suuresti erinevate tõlgenduste ja tavadeni eri liikmesriikides.

4.7 Komitee on seisukohal, et jätkuõppe koolituspäeva peab kindlasti olema võimalik jagada osadeks. Kahjuks ei ole seda võimalust esitatud direktiivi ettepanekus. On olemas reaalne oht, et praktiliselt tekib sellest tulenevalt vasturääkivusi. Kuivõrd osa õppes võib toimuda ka e-õppe vormis, peaks eksisteerima ka paindlik võimalus jagada nt üks sama teemat käsitlev seitsmetunnine koolitus selliselt, et ühel päeval toimub osa rühmakoolituse või praktilise harjutusena ja teisel päeval jätkatakse e-õppena. See on vajalik kasvõi juba selle pärast, et vajalikud õppevahendid asuvad sageli eri kohtades.

Brüssel, 31. mai 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Direktiivi 2003/59/EÜ artikli 7 esimene lõik.