Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно свидетелствата за управление, за изменение на Директива (ЕС) 2022/2561 на Европейския парламент и на Съвета, на Регламент (ЕС) 2018/1724 на Европейския парламент и на Съвета, и за отмяна на Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕС) № 383/2012 на Комисията“

[COM(2023) 127 final — 2023/0053 (COD)]

и относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно въздействието в целия Съюз на определени забрани за шофиране“

[COM(2023) 128 final — 2023/0055 (COD)]

(2023/C 293/19)

Докладчик: **Philippe CHARRY**

Искане за консултация	Европейския парламент, 17.4.2023 г.
	Съвет на Европейския съюз, 20.4.2023 г. и 26.4.2023 г.
Правно основание	член 91, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	16.5.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	14.6.2023 г.
Пленарна сесия №	579
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	210/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Предложения от Европейската комисия законодателен пакет е насочен към постигане на целта за нулева смъртност по пътищата на Европейския съюз (ЕС) до 2050 г. В настоящото становище се разглеждат два аспекта на реформата: въвеждане на цифрово свидетелство за управление на МПС и строги санкции за нарушенията на пътната безопасност в целия ЕС.

1.2. С целта водачите на МПС в Европейския съюз да бъдат снабдени с цифрови свидетелства за управление се предвижда също да се сложи край на възпрепятстващите свободата на движението различия и бюрократични забавяния между отделните държави членки при разглеждането на молби от чуждестранните автомобилисти за смяна на чуждестранни свидетелства. Тези свидетелства за управление ще се съхраняват в мобилните телефони или на друг електронен носител. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя тази цел, но изразява желание свидетелствата за управление на МПС на хартиен носител да останат достъпни за водачите, които желаят това. Освен това, с оглед на цифровото приобщаване на всички възрастови групи, ЕИСК препоръчва персонализирано и безплатно обучение и помощ за използването на новите цифрови свидетелства за управление на МПС.

1.3. В същия дух ЕИСК препоръчва да се премахне намаляването на валидността на свидетелствата за управление въз основа на възрастта, както е предвидено в член 10 от предложението за директива относно свидетелствата за управление на превозни средства на лица над 70 години. Той призовава за недискриминационен подход с конкретна медицинска оценка, приложим за всички водачи с установени увреждания, които засягат способността за шофиране.

1.4. ЕИСК изразява желание предложението за директива относно лишаването от право да се управлява моторно превозно средство (МПС) да съдържа по-добри гаранции срещу риска от припокриване с приложното поле на сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Действително, предвиденият в предложението обмен на информация относно извършените от водачите на МПС нарушения се основава на член 91, параграф 1, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно общата транспортна политика, докато предвиденият обмен на информация между националните органи изглежда се отнася по-скоро за престъпления, обхванати от принципите на полицейското сътрудничество, предвидени в член 87 от ДФЕС, и на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, предвидено в член 82 от ДФЕС.

1.5. Комитетът констатира, че акцентът в законодателния пакет се поставя върху човешкия фактор, въпреки че много пътнотранспортни произшествия се дължат на липсата на поддръжка на пътищата, и не се казва нищо за отговорността на управителите на пътни инфраструктури. Според ЕИСК взаимовръзката на предложената директива с Директива (ЕС) 2019/1936 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), чието транспониране се контролира понастоящем от Комисията, както и възможното припокриване на планираните мерки, поражда риск от неблагоприятно въздействие върху предвидената ефективност, като се създава твърде разпокъсан правен инструментариум.

1.6. В предложението за директива относно лишаването от право да се управлява МПС се предвижда, че в случай на необходимост, посоченият в личната карта национален идентификационен номер ще бъде включен в електронните данни, които се обменят между националните органи. В много държави членки обаче националният идентификационен номер дава възможност за достъп до медицинското досие на съответното лице. ЕИСК посочва, че в Общия регламент относно защитата на личните данни принципно се забранява обработването на лични данни, свързани със здравословното състояние, тъй като това са „чувствителни“ данни. Комитетът отправя призив за изясняване на предложението за директива по този въпрос.

1.7. ЕИСК би желал разпоредбата, с която се дава възможност за приемането на мерки за изпълнение на директивата относно лишаването от право да се управлява МПС, още преди транспонирането ѝ в държавите членки, да бъде оттеглена от законодателното предложение, тъй като тя нарушава принципа на правна сигурност, принципа на йерархия на нормативните актове и принципа на тяхното прилагани във времето.

1.8. ЕИСК отбелязва възможността да се разреши на младите хора да започват управление с придружител на тежкотоварни камиони още от 17-годишна възраст. Той подчертава също необходимостта от адаптиране на професионалното обучение на водачите на камиони и от подобряване на условията на труд и заплатите, за да стане тази професия по-привлекателна. Той призовава Комисията да насърчава работодателите да подобряват положението с всички средства, като например подобряване на обучението или повишаване на осведомеността в държавите членки.

1.9. Комитетът препоръчва хармонизиране с цел след теоретичното обучение в школата за управление на МПС и след практическите уроци за управление обучаващият се за водач на тежкотоварни МПС да придобие практически опит за управление, придружен от специално обучен за тази цел инструктор. Управлението на тежкотоварни МПС от 17- годишен водач следва да се разрешава само след дълга практика с придружител и след много строг изпит за шофиране. ЕИСК призовава предложението за директива да бъде допълнено в този смисъл.

2. **Общи бележки**

2.1. Предложеният от Комисията законодателен пакет е насочен към целта за постигане до 2050 г. на нулева смъртност по пътищата на Европейския съюз (ЕС) и за намаляване на броя на загиналите по пътищата с 50 % до 2030 г. Комисията предлага да се въведе цифрово свидетелство за управление на МПС, валидно във всички държави членки, и да се подобри трансграничното прилагане на лишаването от право да се управлява МПС. Комисията посочва, че камионите и колите са причина за основната част от произшествията с фатален изход и че в градските зони 70 % от жертвите на тези произшествия са уязвими участници в пътното движение.

2.2. Настоящото становище се съсредоточава върху две от предложенията от законодателния пакет, който включва превенция и санкции:

— превенцията се състои в по-добра подготовка на водачите за превозните средства с нулеви емисии и за управление по градските улици редом с по-голям брой велосипеди, двуколесни МПС и многобройни пешеходци;

— санкционирането включва подобряване на достъпа до водените от държавите членки регистри, засилване на сътрудничеството между държавите членки по време на разследванията на нарушенията.

2.3. Специалното внимание, което законодателният пакет отделя на електрическите превозни средства, е съобразено и с целите за намаляване на въглеродния отпечатък, на емисиите на парникови газове и на звуковото замърсяване.

2.4. В него се вземат предвид също и технологичното развитие на превозните средства, преминаването от ръчни скоростни кутии към автоматични, промяната в теглото на автомобилите.

Цифрово свидетелство за управление на МПС

2.5. В *Предложението за директива COM(2023) 127 final* се предвижда от 2023 г. да се въведе цифрово свидетелство за управление на МПС. В него са включени също и разпоредби, с които се цели улесняване на прехода към „превозни средства с нулеви емисии“.

([1]) Директива (ЕС) 2019/1936 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година за изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 1).

2.6. С него се изменя Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([2]), с която се целеше подобряване на пътната безопасност и улесняване на свободата движение чрез въвеждане на:

— единен и задължителен образец на свидетелство за управление за ЕС за всички водачи, считано от 2033 г., за да се осигури по-добра защита срещу измами и фалшифициране;

— категоризиране на свидетелствата за управление според видовете превозни средства и минималната възраст за тяхното управление;

— задължително административно подновяване на всички нови свидетелства за управление на всеки десет години;

— опростяване на административната тежест за водачите, които променят местопребиваването си в друга държава членка;

— прилагане на минимални общи стандарти по отношение на уменията, познанията и физическото и психическото състояние на водачите;

— постепенен достъп до по-мощни мотоциклети, въз основа на минимална възраст и предишен опит с управление на мотоциклети с по-малка мощност;

— създаване на мрежа за обмен на информация относно свидетелствата за управление между националните органи (RESPER).

2.7. За това четвърто преразглеждане на правилата за свидетелството за управление на МПС има две основни причини. От една страна, възможностите, поведението и здравословното състояние на водача играят значителна роля при многобройни пътнотранспортни произшествия с фатален изход или с тежки последствия и несмъртоносни наранявания. Наистина много притежатели на свидетелства за управление сядат зад волана дори когато способността им да управляват е нарушена. В това отношение възрастта вече не изглежда определящ фактор, тъй като проучвания показват, че определени специфични медицински критерии, свързани с употребата на наркотици, с психичното здраве, епилепсия, диабет, състоянието на сърцето и сънна апнея, не са свързани конкретно с възрастта и имат по-голямо значение за определянето на способността за управление отколкото възрастта.

2.8. От друга страна, познанията, практическият опит и осъзнаването на риска при младите водачи са силно ограничени. Големият брой произшествия с участието на млади водачи показва, че свързаните с получаването на свидетелство за управление на МПС изисквания не са напълно съобразени с целта за пътна безопасност.

2.9. Освен това непрекъснатото развитие на асистираното управление, на автоматизираното аварийно спиране, на автоматизираните превозни средства ще даде отражение върху управлението и настоящата Директива 2006/126/ЕО ще се окаже остаряла.

2.10. Изглежда също така, че свободното движение на европейските граждани се възпрепятства от административни неуредици, свързани с получаването, признаването, запазването и смяната на свидетелството за управление на МПС в държава членка, различна от тази, в която е било издадено. Определени критерии от Директива 2006/126/ЕО, като например „обичайно местопребиваване“, са причина за многобройни проблеми при тълкуването до такава степен, че в някои случаи притежатели на свидетелства за управление не могат да шофират в продължение на шест месеца в новата държава на местопребиваване. Освен това европейски граждани, които пребиват в друга държава членка, понякога са затруднение с превода на свидетелствата за управление на различен от техния език, още повече че не е предвидено съдействие на преводач.

2.11. Не съществуват общи правила за признаване на свидетелства за управление, издадени от трета държава на лице, което се е установило в ЕС, като се има предвид, че издадено от държава членка свидетелство за управление може да не бъде признато за валидно в друга държава членка.

2.12. И накрая, много държави членки предвиждат или вече са въвели цифрово свидетелство за управление на МПС, което е валидно без задължение за представяне на личната карта. Директива 2006/126/ЕО обаче предвижда да се признават само на свидетелствата за управление на хартиен носител, което създава ново препятствие пред свободното движение на европейските граждани.

2.13. Предложението за директива се вписва и в целите за устойчиво развитие на ООН ([3]) да се допринесе за това до 2030 г. градовете и средата за живот да станат по-приобщаващи, сигурни, издръжливи и устойчиви и да се осигури достъп до сигурни, финансово поносими, достъпни и устойчиви транспортни системи за всички. Предложението се вписва също и в целите на Зеления пакт, като се предвиждат нови правила относно автоматичните скоростни кутии и максималното тегло на повечето превозни средства с нулеви емисии от категория B.

2.14. В него се обръща и специално внимание на уязвимите участници в движението, като велосипедисти, пешеходци, ползватели на тротинетки, лица с увреждания или с намалена подвижност, и то ще улесни подновяването на свидетелствата за категория C и D, което е благоприятно за транспортните предприятия, които са предимно МСП.

([2]) Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства (ОВ L 403, 30.12.2006 г., стр. 18).

([3]) https://sdgs.un.org/

Пътна безопасност и засилване на санкциите

2.15. През 2018 г. Европейският съюз си постави целта да намали броя на загиналите по пътищата с 50 % до 2023 г. За съжаление, данните от последния доклад, публикуван през февруари 2023 г., са тревожни: през последната година по пътищата на Европа в пътнотранспортни произшествия са загинали 20 600 души.

2.16. В предложението за директива COM(2023) 128 final относно въздействието в целия Съюз на определени решения за лишаване от право да се управлява МПС се предвижда да се намали безнаказаността, като се даде възможност на националните органи да имат достъп до националните регистри на свидетелствата за управление на МПС и като се подобри сътрудничеството между тези органи при събирането на глобите.

2.17. В него се предлага това вече съществуващо по отношение на превишената скорост сътрудничество да бъде разширено, така че да обхване и други нарушения като неспазването на безопасна дистанция до другите превозни средства, опасното изпреварване, по-специално при непрекъсната линия, както и опасното паркиране.

2.18. С предложената реформа се цели подобряване на практическото обучение за управление, тъй като в Европа две от всеки пет произшествия с фатален изход са с участието на водач на възраст под 30 години. Тя предвижда по-тежки санкции в случай на управление под въздействието на алкохол, като се въвежда изпитателен срок от две години за начинаещи водачи, притежаващи свидетелство за управление на МПС, заедно с „правило за нулева толерантност“ към алкохола зад волана ([4]).

2.19. В предложението за директива се разглежда също така случаят с извършени нарушения от водачи, които не пребивават в държавата членка, в която са извършили нарушението. През 2019 г. повече от 40 % от водачите, извършили нарушение в държава от ЕС, различна от държавата им на пребиваване, не са били преследвани и не са плащали глоби и само 50 % от извършителите на тези нарушения са били установени.

2.20. Както гражданите на дадена държава, така и хората, които не са нейни граждани, трябва да бъдат третирани еднакво в случай на нарушение и би трябвало да има възможност за плащане на глоби през онлайн платформа. В предложението за директива се уточнява все пак, че всяка държава ще запази законодателството си по отношение на текстовете за криминализиране и за налаганите санкции.

2.21. Поради тази причина реформата предвижда на националните органи да се даде достъп до националните регистри и да се подобри сътрудничеството помежду им за събиране на глобите. Това сътрудничество, което вече съществува по отношение на превишената скорост, ще бъде разширено, така че да обхване и други нарушения като неспазването на безопасна дистанция до другите превозни средства, опасното изпреварване и опасното паркиране.

2.22. Реформата предвижда също и възможност за отнемане на свидетелството за управление на МПС във всички държави — членки на ЕС, и за хармонизиране на правилата за прекратяване и анулиране на свидетелството за управление благодарение на принципа на взаимно признаване в случай на неспазване на указанията на светофарите, превишаване на разрешената скорост и отказ за подлагане на тестове за концентрация на алкохол или за наркотици.

3. **Конкретни бележки**

3.1. ЕИСК счита, че предложението за директива относно лишаването от право да се управлява МПС, което се основава на член 91, параграф 1, буква в) от ДФЕС относно изпълнението на общата транспортна политика, не предлага достатъчно гаранции срещу риска от припокриване с приложното поле на сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Предвиденият обмен на информация всъщност се отнася до престъпления и предполага полицейско сътрудничество, което е предвидено в член 87 от ДФЕС, докато предложението за директива се основава на член 91, параграф 1, буква в); предложението за директива обаче се основава само на член 91, параграф 1, буква в) от ДФЕС.

3.2. Комитетът констатира, че акцентът в законодателния пакет се поставя върху човешкия фактор, но се пропуска фактът, че многобройни пътнотранспортни произшествия се дължат на недостатъци в поддръжката на пътищата, и не се казва нищо за отговорността на управителите на пътни инфраструктури. Според ЕИСК взаимовръзката с Директива (ЕС) 2019/1936, чието транспониране се контролира понастоящем от Комисията, заедно с възможното припокриване на планираните мерки, поражда риск от неблагоприятно въздействие върху предвидената ефективност на директивата, като се създава твърде разпокъсан правен инструментариум.

3.3. В член 5, параграф 2, буква в) от предложението за директива относно лишаването от право да се управлява МПС се предвижда, че в случай на необходимост, посоченият в личната карта национален идентификационен номер ще бъде включен сред електронните данни, до които националните органи ще имат достъп. В член 6 от Приложение I към предложението за директива относно цифровото свидетелство за управление на МПС се посочва изрично, че номерът на националната лична карта ще бъде включен в микрочипа на личната карта и ще се чете с четец за лични карти. В много държави членки обаче националният идентификационен номер дава възможност за достъп до медицинското досие на съответното лице.

([4]) След обсъждане с Комисията беше изяснено, че понятието за нулева толерантност се разбира като технически разумно.

3.4. ЕИСК посочва, че в Общия регламент относно защитата на личните данни принципно се забранява обработването на лични данни, свързани със здравословното състояние, тъй като това са „чувствителни“ данни. Комитетът отправя призив за изясняване на предложението за директива по този въпрос.

3.5. Изпълнението на член 5, параграф 2, буква в) може да бъде определено с акт за изпълнение, приет от Комисията чрез прилагане на процедурата на комитет, и то още преди датата за транспониране. ЕИСК изразява съжаление във връзка с тази разпоредба, която дава възможност за приемането на мерки за изпълнение на директива още преди тя да е транспонирана в държавите членки, тъй като това засяга неблагоприятно правната сигурност, като се пренебрегва принципът за йерархия на нормативните актове и за тяхното прилагане във времето.

3.6. ЕИСК счита, че с възможността да се разреши на младите хора още от 17-годишна възраст да започват управление на тежкотоварни камиони с придружител, за да бъдат насърчени да изберат професията на шофьор, за която има недостиг на работна ръка, се решава само част от проблема. Необходимо е също така да се адаптира професионалното обучение на водачите на камиони и да се подобрят условията на труд и заплатите, за да стане професията по-привлекателна. ЕИСК призовава Комисията да насърчава работодателите да подобряват положението с всички средства, като например подобряване на обучението или повишаване на осведомеността в държавите членки.

3.7. ЕИСК счита, че държавите членки би трябвало да имат правото да разрешават управлението на тяхна територия на автобуси и превозни средства от категории D/DE от водачи на възраст 18 и повече години, без ограничението за разстояние от 50 км.

3.8. Реформата на свидетелството за управление предвижда разрешение за управление на леки автомобили с ограничена скорост от млади водачи на възраст между 16 и 21 години със свидетелство B1. Това е интересно предложение за ограничаване на използването на леки мотоциклети или опасни мотопеди и за преодоляване на липсата на обществен транспорт в някои региони, особено като се има предвид, че нискоскоростните автомобили могат да се използват и от водачи, които не притежават свидетелство за управление B, или дори от възрастни хора с намален капацитет за шофиране. ЕИСК подкрепя тези предложения.

3.9. Би трябвало също да има възможност за скоростта на автомобилите по начин, различен от предложеното от Комисията ограничение на скоростта. Електронните устройства за ограничаване на скоростта са надеждна и модерна алтернатива. От своя страна държавите членки биха могли да предвидят санкции за незаконосъобразно изменение на ограниченията на честотата на въртене на двигателя.

3.10. ЕИСК подкрепя и предвидената възможност за управление на превозни средства с алтернативно гориво с тегло до 4 250 кг със свидетелство за управление B, тъй като това би могло да ускори електрификацията на парка от леки камиони и да намали недостига на водачи. Освен това производителите на превозни средства вече са пуснали на пазара голям брой електрически микробуси от 3 500 до 4 250 кг, които имат капацитет за зареждане, еквивалентен на този на дизеловите микробуси, които понастоящем се предлагат на пазара.

3.11. Според ЕИСК след теоретичното обучение в школата за управление на МПС и след практическите уроци за управление обучаващият се за водач на тежкотоварни МПС би следвало да придобие практически опит за управление, придружен от квалифициран инструктор. Инструкторът следва да е специално обучен за тази цел.

3.12. Планираната реформа следва да предвижда, че управлението на тежкотоварни МПС от 17-годишен водач ще се разрешава само след дълга практика с придружител и след много строг изпит за шофиране. Ето защо предложението за директива би трябвало да бъде допълнено в този смисъл.

Брюксел, 14 юни 2023 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE