Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o řidičských průkazech, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2561 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1724 a zrušuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES a nařízení Komise (EU) č. 383/2012

(COM(2023) 127 final – 2023/0053 (COD))

a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o celounijním účinku některých zákazů řízení

(COM(2023) 128 final – 2023/0055 (COD))

(2023/C 293/19)

Zpravodaj: **Philippe CHARRY**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 17. 4. 2023
	Rada Evropské unie, 20. 4. 2023 a 26. 4. 2023
Právní základ	čl. 91 odst. 1 a článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato v sekci	16. 5. 2023
Přijato na plenárním zasedání	14. 6. 2023
Plenární zasedání č.	579
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	210/1/2

1. **Závěry a doporučení**

1.1 Cílem legislativního balíčku, který navrhla Evropská komise, je dosáhnout do roku 2050 nulového počtu úmrtí na silnicích Evropské unie (EU). Toto stanovisko se zabývá dvěma prvky navrhované reformy – jde jednak o zavedení digitálního řidičského průkazu a jednak o přísnější ukládání trestů za porušení dopravních předpisů týkajících se bezpečnosti silničního provozu v celé EU.

1.2 Zavedení digitálního řidičského průkazu pro řidiče v EU má mj. odstranit administrativní rozdíly mezi jednotlivými členskými státy a zamezit administrativním průtahům při vyřizování žádostí zahraničních řidičů o výměnu řidičských průkazů, neboť tyto rozdíly a průtahy brání volnému pohybu. Tento řidičský průkaz bude uložen v mobilním telefonu nebo na jiném digitálním nosiči. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) tento cíl podporuje, vyslovuje se však pro to, aby řidičům, kteří si to přejí, zůstaly k dispozici řidičské průkazy v papírové podobě. V zájmu digitálního začlenění všech věkových skupin rovněž doporučuje, aby se řidičům v souvislosti s používáním nového digitálního řidičského průkazu dostalo bezplatného zaškolení a pomoci dle jejich individuálních potřeb.

1.3 Dále pak EHSV doporučuje, aby bylo vyškrtnuto ustanovení o zkrácení platnosti řidičských průkazů na základě věku, které je uvedeno v článku 10 návrhu směrnice o řidičských průkazech a má se vztahovat na osoby ve věku 70 let a více. Žádá, aby byl namísto toho uplatňován nediskriminační přístup ve vztahu ke všem řidičům, u nichž bylo zjištěno, že mají z nějakého důvodu omezenou schopnost řízení.

1.4 EHSV má za to, že by návrh směrnice o zákazu řízení měl poskytnout lepší záruky proti riziku překrývání s oblastí spolupráce v trestních věcech. Výměna informací o přestupcích spáchaných řidiči, jež má být touto směrnicí zavedena, se totiž opírá o čl. 91 odst. 1 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) o společné dopravní politice, zatímco plánovaná výměna informací mezi vnitrostátními orgány se podle všeho týká spíše trestných činů, což vychází ze zásad policejní spolupráce zakotvené v článku 87 SFEU a zásad justiční spolupráce v trestních věcech, o níž pojednává článek 82 SFEU.

1.5 EHSV konstatuje, že je v legislativním balíčku kladen důraz na lidský faktor, ačkoli mnoho dopravních nehod je způsobeno nedostatečnou údržbou silnic, a nehovoří se v něm o odpovědnosti správců silniční infrastruktury. Domnívá se, že interakce navrhované směrnice se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1936 ([1]), jejíž provádění ve vnitrostátním právu Komise v současné době monitoruje, a potenciální překrývání plánovaných opatření by mohly vést k příliš roztříštěnému právnímu rámci a ohrozit tak zamýšlenou účinnost.

1.6 V návrhu směrnice o zákazu řízení se stanoví, že v případě potřeby bude vnitrostátní identifikační číslo uvedené na průkazu totožnosti zahrnuto mezi elektronické údaje, které si budou vnitrostátní orgány vyměňovat. Vnitrostátní identifikační číslo přitom v mnoha členských státech rovněž umožňuje přístup ke zdravotní dokumentaci dotyčné osoby. EHSV upozorňuje na to, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů v zásadě zakazuje zpracování osobních údajů týkajících se zdravotního stavu, jelikož se jedná o „citlivé“ údaje. Z tohoto důvodu žádá, aby byl návrh směrnice v tomto ohledu vyjasněn.

1.7 EHSV se vyslovuje pro to, aby bylo z legislativního návrhu vypuštěno ustanovení umožňující přijmout ke směrnici o zákazu řízení ještě před jejím provedením v členských státech prováděcí opatření, neboť toto ustanovení je v rozporu se zásadou právní jistoty, zásadou hierarchie norem a zásadou jejich časové působnosti.

1.8 EHSV bere na vědomí, že má být mladým lidem od 17 let umožněno zaučit se v doprovodu jiného řidiče v řízení těžkých nákladních vozů. Zdůrazňuje, že bude rovněž nutné přizpůsobit odbornou přípravu řidičů nákladních vozidel a zlepšit pracovní a platové podmínky, aby se zvýšila atraktivita tohoto povolání. Vyzývá Komisi, aby zaměstnavatele pobídla ke zlepšení situace, a to všemi možnými způsoby, například posílením vzdělávání nebo zvyšováním povědomí v jednotlivých členských státech.

1.9 EHSV doporučuje provést harmonizaci tak, aby začínající řidič těžkých nákladních vozidel získal po teoretickém výcviku v autoškole a po praktické výuce řízení praktickou zkušenost s řízením pod vedením speciálně vyškoleného instruktora. Sedmnáctiletému řidiči by mělo být dovoleno řídit nákladní automobil až po dlouhé praxi v doprovodu jiného řidiče a velmi selektivní řidičské zkoušce. EHSV požaduje, aby byl návrh směrnice v tomto smyslu upraven.

2. **Obecné připomínky**

2.1 Cílem legislativního balíčku, který navrhla Komise, je dosáhnout do roku 2050 nulového počtu úmrtí na silnicích Evropské unie (EU) a do roku 2030 tento počet snížit o 50 %. Navrhuje se v ní zavést digitální řidičský průkaz, který bude platný ve všech členských státech, a zlepšit přeshraniční vymáhání zákazu řízení. Komise uvedla, že většinu smrtelných nehod způsobují nákladní a osobní automobily a že 70 % obětí nehod ve městech tvoří zranitelní účastníci silničního provozu.

2.2 Toto stanovisko se zabývá dvěma návrhy legislativního balíčku, který má preventivní a represivní složku:

— prevence spočívá v lepší přípravě řidičů na vozidla s nulovými emisemi a na řízení na silnicích ve městě spolu s větším počtem jízdních kol, jinými jednostopými vozidly a velkým množstvím chodců,

— represe zahrnuje lepší přístup k záznamům jednotlivých členských států o registraci vozidel a posílení spolupráce mezi členskými státy při vyšetřování přestupků.

2.3 Legislativní balíček věnuje zvláštní pozornost elektrickým vozidlům, což je rovněž v souladu s cíli v oblasti snižování uhlíkové stopy, emisí skleníkových plynů a hlukového znečištění.

2.4 Zohledňuje také technologický vývoj vozidel, přechod od manuálních převodovek k automatickým a změnu hmotnosti vozidel.

Digitální řidičský průkaz

2.5 Podle *návrhu směrnice COM(2023) 127 final* by měl být od roku 2023 zaveden digitální řidičský průkaz. Návrh obsahuje rovněž ustanovení, která mají usnadnit přechod na „vozidla s nulovými emisemi“.

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1936 ze dne 23. října 2019, kterou se mění směrnice 2008/96/ES o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 1).

2.6 Tato směrnice mění směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ([2]), jejímž cílem bylo zvýšit bezpečnost silničního provozu a usnadnit volný pohyb, a to:

— zavedením povinného jednotného vzoru řidičského průkazu EU pro všechny řidiče od roku 2033, aby byla zajištěna lepší ochrana proti podvodům a padělání,

— rozdělením řidičských průkazů do skupin podle typu vozidel a minimálního věku pro jejich řízení,

— zavedením povinného administrativního prodlužování platnosti všech nových řidičských průkazů v desetiletém intervalu,

— zjednodušením administrativní zátěže pro řidiče, kteří se přestěhují do jiného členského státu,

— uplatňováním společných minimálních norem týkajících se dovedností, znalostí a fyzického a psychického stavu řidičů,

— zavedením postupného přístupu k motocyklům s vysokým výkonem na základě minimálního věku a předchozích zkušeností s motocykly s nižším výkonem,

— vytvořením sítě pro výměnu informací o řidičských průkazech mezi vnitrostátními orgány (RESPER).

2.7 Za touto čtvrtou revizí pravidel týkajících se řidičských průkazů stojí dva hlavní důvody. Na jedné straně je zde to, že schopnosti, chování a zdravotní stav řidiče jsou zásadními faktory při mnoha smrtelných dopravních nehodách, nebo při nehodách, které mají závažné následky nebo zapříčiní zranění bez smrtelných následků. Příliš mnoho držitelů řidičského průkazu totiž usedá za volant, i když nejsou způsobilí k řízení vozidla. Kritérium věku se v tomto ohledu již nejeví jako rozhodující, neboť ze studií vyplývá, že některá specifická zdravotní kritéria týkající se užívání drog, duševního zdraví, epilepsie, cukrovky, srdečních onemocnění a spánkové apnoe nemají konkrétní souvislost s věkem a že jsou z hlediska určení způsobilosti k řízení vozidla důležitější než věk.

2.8 Na druhé straně pak je tu skutečnost, že mladí řidiči mají velmi omezené znalosti, zkušenosti a povědomí o riziku. Vysoký počet nehod, které mladí řidiči způsobují, dokládá, že požadavky na získání řidičského průkazu nejsou plně přizpůsobeny cíli bezpečnosti silničního provozu.

2.9 Na řízení bude mít navíc dopad postupný rozvoj asistovaného řízení, automatického nouzového brzdění a automatizovaných vozidel, takže současná směrnice 2006/126/ES bude zastaralá.

2.10 Zdá se rovněž, že volnému pohybu evropských občanů brání administrativní překážky spojené se získáním, uznáním, zachováním nebo výměnou řidičského průkazu v jiném členském státě, než ve kterém byl řidičský průkaz vydán. Některá kritéria směrnice 2006/126/ES, například „obvyklé bydliště“, vedou k řadě problémů s výkladem, takže se někteří držitelé řidičského průkazu setkávají s tím, že v zemi svého nového bydliště nemohou řídit někdy i po dobu více než šesti měsíců. Evropští občané, kteří mají bydliště v jiném členském státě, mají navíc někdy potíže při skládání řidičských zkoušek v jiném jazyce, zejména proto, že není povinně stanovena účast tlumočníka.

2.11 Kromě toho neexistují společná pravidla pro uznávání řidičských průkazů vydaných ve třetím státě osobě, která si zvolí místo bydliště v EU, a dokonce ani průkaz vydaný jedním členským státem nemusí být uznán jako platný v jiném členském státě.

2.12 Mimoto mnohé členské státy hodlají zavést nebo již zavedly digitální řidičský průkaz, který je platný bez nutnosti předkládat průkaz totožnosti. Směrnice 2006/126/ES však stanoví pouze uznávání řidičských průkazů v papírové podobě, což vytváří novou překážku bránící volnému pohybu evropských občanů.

2.13 Navrhovaná směrnice je rovněž v souladu s cíli OSN v oblasti udržitelného rozvoje ([3]), které mají přispět k tomu, aby byla do roku 2030 města a životní prostředí inkluzivnější, bezpečnější, odolnější a udržitelnější a aby všichni měli přístup k bezpečným, cenově dostupným, přístupným a udržitelným dopravním systémům. Je také v souladu s cíli Zelené dohody, poněvadž stanoví nová pravidla pro automatické převodovky a maximální hmotnost většiny vozidel skupiny B s nulovými emisemi.

2.14 Mimoto věnuje zvláštní pozornost zranitelným účastníkům silničního provozu, jako jsou cyklisté, chodci, uživatelé koloběžek, osoby se zdravotním postižením nebo osoby s omezenou schopností pohybu a orientace. Má také usnadnit prodlužování platnosti řidičských průkazů skupiny C a D, což bude výhodné pro podniky v odvětví dopravy, v němž převažují podniky malé a střední.

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (Úř. věst. L 403, 30.12.2006, s. 18).

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

Bezpečnost silničního provozu a přísnější prosazování předpisů

2.15 V roce 2018 si EU stanovila cíl snížit do roku 2030 počet úmrtí na silnicích o 50 %. Údaje z poslední zprávy, která byla zveřejněna v únoru 2023, jsou však bohužel znepokojivé – v loňském roce zahynulo při dopravních nehodách v Evropě 20 600 osob.

2.16 Návrh směrnice COM(2023) 128 final o celounijním účinku některých zákazů řízení pak má za cíl omezit beztrestnost tím, že vnitrostátní orgány získají přístup do vnitrostátních registrů řidičských průkazů a zlepší se spolupráce mezi těmito orgány při vymáhání pokut.

2.17 Navrhuje se v něm, aby se tato spolupráce, která již existuje v oblasti překračování povolené rychlosti, rozšířila i na další přestupky, jako je nedodržení bezpečné vzdálenosti od ostatních vozidel, nebezpečné předjíždění, zejména přes bílou čáru, a nebezpečné parkování.

2.18 Navrhovaná reforma má zlepšit výuku v autoškolách, neboť na dvou z pěti smrtelných nehod v Evropě se podílejí řidiči mladší 30 let. Stanoví přísnější tresty za řízení pod vlivem alkoholu, přičemž zavádí nejméně dvouletou zkušební dobu pro začínající řidiče s „pravidlem nulové tolerance“ pro alkohol za volantem ([4]).

2.19 Navrhovaná směrnice se zaměřuje také na přestupky spáchané řidiči, kteří nemají bydliště v členském státě, v němž přestupek spáchali. V roce 2019 totiž více než 40 % řidičů, kteří se dopustili přestupku v jiné zemi EU, než je země jejich bydliště, nebylo stíháno nebo neuhradilo pokutu a pouze 50 % pachatelů bylo identifikováno.

2.20 Podle navrhované směrnice by se mělo s rezidenty i nerezidenty v případě porušení předpisů zacházet stejně a mělo by být možné hradit pokuty prostřednictvím internetového portálu. V návrhu se nicméně stanoví, že každá země si ponechá své vlastní právní předpisy týkající se trestnosti a souvisejících postihů.

2.21 Navrhovaná reforma má proto za cíl umožnit vnitrostátním orgánům přístup do vnitrostátních registrů a zlepšit jejich vzájemnou spolupráci při vymáhání pokut. Tato spolupráce, která již existuje v oblasti překračování povolené rychlosti, bude rozšířena i na další přestupky, jako je nedodržení bezpečné vzdálenosti od ostatních vozidel, nebezpečné předjíždění a nebezpečné parkování.

2.22 Navrhovaná reforma přináší také možnost odebrání řidičského průkazu ve všech členských státech EU a harmonizaci pravidel pro pozastavení platnosti a zrušení řidičského průkazu na základě zásady vzájemného uznávání, a to za nerespektování světelné signalizace, nebezpečné překročení povoleného rychlostního limitu a odmítnutí podrobit se zkouškám na alkohol či drogy.

3. **Konkrétní připomínky**

3.1 EHSV se domnívá, že návrh směrnice o zákazu řízení zakládající se na čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU o provádění společné dopravní politiky neposkytuje dostatečné záruky proti riziku překrývání s oblastí spolupráce v trestních věcech. Plánovaná výměna informací se totiž týká trestných činů a předpokládá policejní spolupráci podle článku 87 SFEU a justiční spolupráci v trestních věcech podle článku 82 SFEU, zatímco navrhovaná směrnice se opírá jen o čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU.

3.2 EHSV konstatuje, že je v návrhu kladen důraz na lidský faktor, ale opomíjí se v něm skutečnost, že mnoho dopravních nehod je způsobeno nedostatečnou údržbou silnic, a nehovoří se o odpovědnosti správců silniční infrastruktury. EHSV se domnívá, že interakce navrhované směrnice se směrnicí (EU) 2019/1936, jejíž provádění ve vnitrostátním právu Komise v současné době monitoruje, a potenciální překrývání plánovaných opatření by mohly vést k příliš roztříštěnému právnímu rámci a ohrozit tak zamýšlenou účinnost.

3.3 V čl. 5 odst. 2 písm. c) návrhu směrnice o zákazu řízení se stanoví, že v případě potřeby bude vnitrostátní identifikační číslo uvedené na průkazu totožnosti zahrnuto mezi elektronické údaje, k nimž budou mít vnitrostátní orgány přístup. V článku 6 přílohy I návrhu směrnice o digitálním řidičském průkazu se výslovně uvádí, že číslo vnitrostátního průkazu totožnosti bude údajem obsaženým v mikročipu průkazu totožnosti a čitelným prostřednictvím čtečky těchto průkazů. Vnitrostátní identifikační číslo přitom v mnoha členských státech rovněž umožňuje přístup ke zdravotní dokumentaci dotyčné osoby.

([4]) V návaznosti na diskusi s Komisí lze konstatovat, že pojem nulové tolerance je chápán v mezích toho, co je technicky přiměřené.

3.4 EHSV upozorňuje na to, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů v zásadě zakazuje zpracování osobních údajů týkajících se zdravotního stavu, jelikož se jedná o „citlivé“ údaje. Z tohoto důvodu žádá, aby byl návrh směrnice v tomto ohledu vyjasněn.

3.5 Provádění čl. 5 odst. 2 písm. c) bude moci být upraveno v prováděcím aktu, který Komise přijme postupem projednávání ve výborech, a to i před datem provedení ve vnitrostátním právu. EHSV vyjadřuje politování nad tímto ustanovením umožňujícím přijmout ke směrnici ještě před jejím provedením v členských státech prováděcí opatření, neboť je v rozporu se zásadou právní jistoty, protože nerespektuje zásadu hierarchie norem a jejich časové působnosti.

3.6 EHSV se domnívá, že skutečnost, že mladým lidem od 17 let umožníme zaučit se v doprovodu jiného řidiče v řízení těžkých nákladních vozů s cílem motivovat je k tomu, aby si zvolili povolání řidiče nákladních vozidel, kterých je nedostatek, řeší pouze část problému. Kromě toho bude rovněž nutné přizpůsobit odbornou přípravu řidičů nákladních vozidel a zlepšit pracovní a platové podmínky, aby se zvýšila atraktivita tohoto povolání. EHSV vyzývá Komisi, aby zaměstnavatele pobídla ke zlepšení situace, a to všemi možnými způsoby, například posílením vzdělávání nebo zvyšováním povědomí v jednotlivých členských státech.

3.7 EHSV se domnívá, že by členské státy měly mít možnost povolit na svém území, aby řidiči ve věku od 18 let řídili autobusy a vozidla skupiny D/DE, a to bez omezení vzdálenosti na 50 km.

3.8 V rámci reformy pravidel týkajících se řidičských průkazů se zamýšlí umožnit mladým řidičům ve věku od 16 do 21 let, kteří jsou držiteli řidičského průkazu skupiny B1, řízení vozidel s omezenou rychlostí. Jedná se o zajímavý návrh, jak omezit používání lehkých motocyklů či skútrů, které nejsou příliš bezpečné, a vypořádat se s problémem absence veřejné dopravy v některých regionech, zejména vzhledem k tomu, že vozidla s omezenou rychlostí mohou používat i řidiči, kteří nemají řidičský průkaz skupiny B, nebo mohou být přechodným řešením pro starší osoby, které již nemají stejnou schopnost řízení vozidel jako dříve. EHSV navrhované změny podporuje.

3.9 Mělo by být rovněž možné omezit rychlost vozidel jinými prostředky než prostřednictvím rychlostních limitů, které navrhuje Komise. Existuje totiž spolehlivá a moderní alternativa v podobě elektronických omezovačů rychlosti. Členské státy by pak měly mít možnost stanovit postihy za protiprávní změnu omezení rychlosti motoru.

3.10 EHSV podporuje také návrh umožnit držitelům řidičského průkazu skupiny B řízení vozidel s alternativním pohonem a hmotností do 4 250 kg. Mohlo by to totiž urychlit elektrifikaci vozového parku lehkých nákladních vozidel a zmírnit nedostatek řidičů. Výrobci automobilů už ostatně představili celou řadu elektrických dodávek o hmotnosti v rozmezí od 3 500 do 4 250 kg, které pojmou stejné množství nákladu jako dieselové dodávky, které jsou v současnosti na trhu.

3.11 Podle EHSV by měl začínající řidič těžkých nákladních vozidel získat po teoretickém výcviku v autoškole a po praktické výuce řízení praktickou zkušenost s řízením pod vedením specializovaného instruktora. Instruktoři by měli být pro tento účel speciálně vyškoleni.

3.12 Sedmnáctiletému řidiči by mělo být dovoleno řídit nákladní automobil až po dlouhé praxi v doprovodu jiného řidiče a velmi selektivní řidičské zkoušce. Návrh směrnice by proto měl být v tomto smyslu upraven.

V Bruselu dne 14. června 2023.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE