Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o vozačkim dozvolama, izmjeni Direktive (EU) 2022/2561 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe (EU) 2018/1724 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Komisije (EU) br. 383/2012

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

i

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o učinku nekih zabrana vožnje na razini Unije

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

(2023/C 293/19)

Izvjestitelj: **Philippe CHARRY**

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 17.4.2023.
	Vijeće Europske unije, 20.4.2023. i 26.4.2023.
Pravna osnova	članak 91. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	16.5.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	14.6.2023.
Plenarno zasjedanje br.	579
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani)	210/1/2

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Zakonodavnim paketom koji je predložila Europska komisija želi se postići nulta stopa smrtnih slučajeva u cestovnom prometu Europske unije do 2050. Ovo se mišljenje bavi dvama aspektima reforme – s jedne strane uvođenjem digitalne vozačke dozvole, a s druge pojačanim kažnjavanjem prekršaja povezanih sa sigurnošću na cestama u cijelom EU-u.

1.2. Izdavanjem digitalne vozačke dozvole vozačima u Europskoj uniji nastoji se riješiti problem spore administracije i razlika među državama članica u obradi zahtjevâ za zamjenu vozačkih dozvola stranih vozača jer ti čimbenici stvaraju prepreku slobodi kretanja. Ta će vozačka dozvola biti pohranjena na mobilnim telefonima ili na bilo kojem drugom digitalnom mediju. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava taj cilj, ali poziva na to da vozačke dozvole u papirnatom obliku budu i dalje dostupne vozačima koji to žele. Nadalje, radi promicanja digitalne uključenosti svih dobnih skupina EGSO preporučuje personalizirano i besplatno osposobljavanje i podučavanje u vezi s upotrebom novih digitalnih vozačkih dozvola.

1.3. Isto tako, EGSO preporučuje da se ukine skraćivanje valjanosti vozačkih dozvola na temelju dobi, kako je predviđeno člankom 10. Prijedloga direktive o vozačkim dozvolama za osobe starije od 70 godina. Poziva na nediskriminirajući pristup, popraćen konkretnom medicinskom procjenom, primjenjiv na sve vozače kojima su utvrđene teškoće koje utječu na sposobnost upravljanja vozilom.

1.4. EGSO želi da se Prijedlogom direktive o zabrani vožnje osigura bolja zaštita od mogućeg preklapanja s područjem primjene suradnje u kaznenim stvarima. Naime, predviđena razmjena informacija o prekršajima koje su počinili vozači temelji se na članku 91. stavku 1. točki (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) o zajedničkoj prometnoj politici, dok se planirana razmjena informacija među nadležnim nacionalnim tijelima odnosi prije svega na kaznena djela i temelji na načelima policijske suradnje, kako je utvrđeno u članku 87. UFEU-a, i na načelima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, kako je utvrđeno u članku 82. UFEU-a.

1.5. Napominje i da je zakonodavni paket usmjeren na ljudski faktor, iako do brojnih prometnih nesreća dolazi zbog neodgovarajućeg održavanja cesta, te da se u njemu ne spominje odgovornost tijela za upravljanje cestovnom infrastrukturom. EGSO smatra da bi međudjelovanje s Direktivom (EU) 2019/1936 Europskog parlamenta i Vijeća ([1]), čije prenošenje Komisija trenutačno prati, pa čak i preklapanje mjera, moglo dovesti do smanjenja predviđene učinkovitosti zbog prerascjepkanog pravnog okvira.

1.6. Prijedlogom direktive o zabrani vožnje predviđa se da će, prema potrebi, jedan od elektroničkih podataka koje razmjenjuju nacionalna tijela biti nacionalni identifikacijski broj naveden na osobnoj iskaznici. Međutim, nacionalni identifikacijski broj u brojnim državama članicama omogućuje i pristup medicinskoj dokumentaciji dotične osobe. EGSO napominje da se Općom uredbom o zaštiti osobnih podataka u načelu zabranjuje obrada osobnih podataka o zdravlju jer je riječ o „osjetljivim" podacima. Stoga traži pojašnjenje Prijedloga direktive u vezi s tim pitanjem.

1.7. EGSO poziva na to da se odredba kojom se dopušta donošenje provedbenih mjera za Direktivu o zabrani vožnje čak i prije njezina prenošenja u državama članicama ukloni iz zakonodavnog prijedloga jer se njome krše načela pravne sigurnosti i hijerarhije normi te vremenski okvir njihove primjene.

1.8. EGSO prima na znanje priliku da se mladima omogući da počnu uz pratnju upravljati teškim teretnim vozilima od navršenih 17 godina. Također naglašava potrebu za prilagodbom stručnog osposobljavanja vozača teških teretnih vozila i poboljšanjem radnih uvjeta i plaća kako bi to zanimanje postalo privlačnije. Poziva Komisiju da potakne poslodavce da svim sredstvima pokušaju poboljšati situaciju, primjerice jačanjem osposobljavanja ili mjerama senzibilizacije javnosti u državama članicama.

1.9. EGSO preporučuje usklađivanje kako bi nakon teoretskog osposobljavanja u autoškoli i praktične nastave vožnje kandidat za vozača teških teretnih vozila stekao praktično iskustvo vožnje uz pratnju instruktora koji je za to posebno osposobljen. Vozaču u dobi od 17 godina dopustila bi se vožnja teških teretnih vozila tek nakon duge prakse uz pratnju te izrazito zahtjevnog vozačkog ispita. EGSO bi želio da Prijedlog direktive ide u tom smjeru.

2. **Opća razmatranja**

2.1. Zakonodavnim paketom koji je predložila Komisija želi se postići nulta stopa smrtnih slučajeva u cestovnom prometu Europske unije do 2050. i smanjiti broj smrtnih slučajeva u cestovnom prometu za 50 % do 2030. Komisija predlaže da se uvedu digitalne vozačke dozvole koje će biti valjane u svim državama članicama i da se unaprijedi prekogranična provedba zabrane vožnje. Komisija je istaknula da su kamioni i automobili uzrok većine nesreća sa smrtnim posljedicama te da u urbanim područjima 70 % žrtava prometnih nesreća čine nezaštićeni sudionici.

2.2. Ovo se mišljenje bavi dvama prijedlozima zakonodavnog paketa, koji uključuju preventivni i represivni aspekt:

— prevencija se odnosi na bolju pripremu vozača na vozila s nultim emisijama i na vožnju u gradskom cestovnom prometu u prisutnosti više bicikala, vozila na dva kotača i brojnih pješaka,

— represivni aspekt uključuje lakši pristup bazama podataka o registraciji kojima raspolažu države članice i pojačanu suradnju među državama članicama u istraživanju prekršaja.

2.3. Posebna pažnja koja se u okviru zakonodavnog paketa posvećuje električnim vozilima ujedno je u skladu s ciljevima smanjenja ugljičnog otiska, emisija stakleničkih plinova i onečišćenja bukom.

2.4. Njime se uzimaju u obzir i tehnološki razvoj vozila, prelazak s ručnih mjenjača brzina na automatske mjenjače te promjene u masi vozila.

Digitalna vozačka dozvola

2.5. *Prijedlogom direktive COM(2023) 127 final* predviđa se uvođenje digitalne vozačke dozvole od 2023. Prijedlog sadrži i odredbe kojima se nastoji olakšati prelazak na „vozila s nultim emisijama".

([1]) Direktiva (EU) 2019/1936 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o izmjeni Direktive 2008/96/EZ o upravljanju sigurnošću cestovne infrastrukture (SL L 305, 26.11.2019., str. 1.).

2.6. Prijedlogom se izmjenjuje Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([2]), čija je svrha bila poboljšati sigurnost na cestama i olakšati slobodno kretanje, te se uvode:

— jedinstveni model vozačke dozvole EU-a koji će od 2033. biti obavezan za sve vozače kako bi se osigurala bolja zaštita od prijevara i krivotvorenja,

— kategorizacija vozačkih dozvola prema vrsti vozila i minimalnoj dobi za upravljanje njima,

— obveza obnavljanja svih novih vozačkih dozvola svakih deset godina,

— jednostavniji administrativni postupak za vozače koji mijenjaju državu članicu boravišta,

— zajednički minimalni standardi za vještine, znanja te fizičke i mentalne sposobnosti vozačâ,

— postupni pristup snažnim motociklima, koji se temelji na minimalnoj dobi i prethodnom iskustvu s manje snažnim motociklima,

— mreža za razmjenu informacija o vozačkim dozvolama među nacionalnim tijelima (RESPER).

2.7. Dva su glavna razloga za ovu četvrtu reviziju pravila o vozačkim dozvolama. S jedne strane, sposobnosti, ponašanje i zdravlje vozača imaju znatnu ulogu u brojnim prometnim nesrećama sa smrtnim ili teškim posljedicama te nesmrtonosnim ozljedama. Naime, previše imatelja vozačke dozvole sjeda za volan usprkos smanjenoj sposobnosti za upravljanje vozilom. U tom smislu, kriterij dobi više se ne čini odlučujućim jer studije pokazuju da određena zdravstvena stanja povezana s uporabom droga, mentalnim zdravljem, epilepsijom, dijabetesom, bolestima srca i apnejom nisu isključivo povezana s dobi, a relevantniji su kriterij za utvrđivanje sposobnosti za upravljanje vozilom nego dob.

2.8. S druge strane, znanje, praktično iskustvo i svijest o riziku posebno su ograničeni među mladim vozačima. Velik broj nesreća koje izazivaju mladi vozači pokazuje da uvjeti za dobivanje vozačke dozvole nisu potpuno usklađeni s ciljem postizanja sigurnosti na cestama.

2.9. Osim toga, na vožnju će utjecati i postupni razvoj sustava za pomoć vozaču, sustava automatskog kočenja u nuždi i automatiziranih vozila te će postojeća Direktiva 2006/126/EZ postati zastarjela.

2.10. Čini se i da administrativne poteškoće povezane s dobivanjem, priznavanjem, zadržavanjem ili zamjenom vozačke dozvole u državi članici različitoj od one u kojoj je izdana otežavaju slobodno kretanje europskih građana. Određeni kriteriji Direktive 2006/126/EZ, kao što je „uobičajeno boravište”, dovode do raznih problema u tumačenju pa se događa da neki imatelji vozačke dozvole u pojedinim slučajevima u svojoj novoj državi boravišta ne mogu voziti i dulje od šest mjeseci. Osim toga, europskim građanima koji borave u drugoj državi članici ponekad je teško položiti vozački ispit na jeziku koji nije njihov, posebno zato što nije predviđena pomoć usmenog prevoditelja.

2.11. Nadalje, ne postoje zajednička pravila za priznavanje vozačkih dozvola izdanih u trećoj zemlji osobi koja ima boravište u EU-u, a država članica može i odbiti priznati valjanost vozačke dozvole koju je izdala druga država članica.

2.12. Naposljetku, brojne države članice planiraju uvesti ili su već uvele digitalnu vozačku dozvolu, koja je valjana bez predočenja osobne iskaznice. No, Direktivom 2006/126/EZ utvrđuje se samo priznavanje vozačkih dozvola u papirnatom obliku, što uzrokuje novu prepreku slobodnom kretanju europskih građana.

2.13. Prijedlog direktive u skladu je i s ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda ([3]) te se njime nastoji doprinijeti tome da gradovi i životni okoliš postanu uključiviji, sigurniji, otporniji i održiviji do 2030. i da se svima osigura pristup sigurnim, cjenovno pristupačnim, dostupnim i održivim prometnim sustavima. Prijedlog direktive u skladu je i s ciljevima europskog zelenog plana jer se njime utvrđuju nova pravila o automatskim mjenjačima i najvećoj dopuštenoj masi većine vozila s nultim emisijama kategorije B.

2.14. Posebna pozornost posvećuje se i nezaštićenim sudionicima u cestovnom prometu, kao što su biciklisti, pješaci, vozači romobila, osobe s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti. Olakšat će se i obnova dozvola kategorija C i D, što je povoljno za prijevoznike, koji su uglavnom MSP-ovi.

([2]) Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (SL L 403, 30.12.2006., str. 18.).

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

Sigurnost na cestama i jačanje kaznenog progona

2.15. Europska unija postavila je 2018. cilj smanjenja broja smrtnih slučajeva na cestama za 50 % do 2030. Nažalost, brojke iz zadnjeg izvješća objavljenog u veljači 2023. zabrinjavajuće su: prošle je godine u prometnim nesrećama u Europi poginulo 20 600 osoba.

2.16. Prijedlogom direktive COM(2023) 128 final o učinku nekih zabrana vožnje na razini Unije predviđa se smanjenje stope nekažnjavanja tako što će se nacionalnim tijelima omogućiti pristup nacionalnim registrima vozačkih dozvola i poboljšati suradnja među tijelima u naplati novčanih kazni.

2.17. Njime se predlaže da se ta suradnja, koja već postoji kad je riječ o prekoračenju brzine, proširi na druge prekršaje, kao što su nepoštovanje sigurnosne udaljenosti od drugih vozila, opasna pretjecanja (posebno preko pune crte) i opasno parkiranje.

2.18. Predloženom reformom nastoji se poboljšati podučavanje vožnje jer u dvije od pet nesreća sa smrtnim posljedicama u Europi sudjeluje vozač mlađi od 30 godina. Predviđa se i stroži kazneni progon u slučaju vožnje pod utjecajem alkohola uvođenjem uvjetnog razdoblja od najmanje dvije godine za vozače početnike s vozačkom dozvolom, uključujući „pravilo nulte tolerancije” za upravljanje vozilom pod utjecajem alkohola ([4]).

2.19. Prijedlog direktive obuhvaća i prekršaje koje su počinili vozači koji nemaju boravište u državi članici u kojoj su počinili prekršaj. Naime, protiv više od 40 % vozača koji su 2019. počinili prekršaj u državi članici EU-a koja nije njihova država boravišta nije pokrenut sudski postupak niti su platili novčanu kaznu, a samo je 50 % počinitelja identificirano.

2.20. U skladu s Prijedlogom direktive prema rezidentima i nerezidentima trebalo bi u slučaju prekršaja postupati jednako, a novčane kazne trebale bi se moći platiti putem internetskog portala. Ipak, u Prijedlogu direktive navodi se da će svaka zemlja zadržati svoje zakonodavstvo o kažnjivosti i primjenjivim kaznama.

2.21. Reformom se stoga predviđa da se nacionalnim tijelima omogući pristup nacionalnim registrima te da se poboljša njihova suradnja u naplati novčanih kazni. Ta suradnja, koja već postoji kad je riječ o prekoračenju brzine, proširit će se na druge prekršaje, kao što su nepoštovanje sigurnosne udaljenosti od drugih vozila, opasna pretjecanja i opasno parkiranje.

2.22. Reformom se predviđa i mogućnost oduzimanja vozačkih dozvola u svim državama članicama EU-a te usklađivanja pravila o privremenom oduzimanju i poništavanju vozačkih dozvola primjenom načela uzajamnog priznavanja za nepoštovanje svjetala semafora, opasno prekoračenje ograničenja brzine i odbijanje podvrgavanja testiranju na alkohol ili droge.

3. **Posebne napomene**

3.1. EGSO smatra da se Prijedlogom direktive o zabrani vožnje na temelju članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a o provedbi zajedničke prometne politike ne pruža dovoljna zaštita od mogućeg preklapanja s područjem primjene suradnje u kaznenim stvarima. Naime, planirana razmjena informacija odnosi se na kaznena djela i pretpostavlja policijsku suradnju u skladu s člankom 87. UFEU-a i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima u skladu s člankom 82. UFEU-a, dok se Prijedlog direktive temelji samo na članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a.

3.2. EGSO napominje da je Prijedlog direktive usmjeren na ljudski faktor, a da se pritom zanemaruje činjenica da do brojnih prometnih nesreća dolazi zbog neodgovarajućeg održavanja cesta i da se ne spominje odgovornost tijela za upravljanje cestovnom infrastrukturom. EGSO smatra da bi međudjelovanje Prijedloga direktive i Direktive (EU) 2019/1936, čije prenošenje Komisija trenutačno prati, pa čak i preklapanje mjera, moglo dovesti do smanjenja učinkovitosti predloženih mjera zbog rascjepkanog pravnog okvira.

3.3. Člankom 5. stavkom 2. točkom (c) Prijedloga direktive o zabrani vožnje predviđa se da će, prema potrebi, jedan od elektroničkih podataka kojima će nacionalna tijela imati pristup biti nacionalni identifikacijski broj naveden na osobnoj iskaznici. U članku 6. Priloga I. Prijedlogu direktive o digitalnim vozačkim dozvolama izričito se navodi da će broj nacionalne osobne iskaznice biti podatak sadržan u mikročipu te iskaznice koji će biti čitljiv s pomoću čitača osobnih iskaznica. Međutim, nacionalni identifikacijski broj u brojnim državama članicama omogućuje i pristup medicinskoj dokumentaciji dotične osobe.

([4]) Slijedom razmjene mišljenja s Komisijom pojašnjeno je da se pojam nulte tolerancije shvaća kao ono što je tehnički razumno.

3.4. EGSO napominje da se Općom uredbom o zaštiti osobnih podataka u načelu zabranjuje obrada osobnih podataka o zdravlju jer je riječ o „osjetljivim” podacima. Stoga traži pojašnjenje Prijedloga direktive u vezi s tim pitanjem.

3.5. Provedba članka 5. stavka 2. točke (c) može se utvrditi provedbenim aktom koji Komisija donosi u okviru postupka odbora, čak i prije datuma prenošenja. EGSO izražava žaljenje zbog te odredbe, kojom se omogućuje donošenje provedbenih mjera za direktivu čak i prije njezina prenošenja u državama članicama, jer se njome ugrožava pravna sigurnost kršenjem načela hijerarhije normi i vremenskog okvira njihove primjene.

3.6. EGSO smatra da se omogućavanjem mladima da od navršenih 17 godina počnu uz pratnju upravljati teškim teretnim vozilima kako bi ih se potaknulo da odaberu deficitarno zanimanje vozača kamiona uzima u obzir samo dio problema. Treba prilagoditi i stručno osposobljavanje vozača teških teretnih vozila i poboljšati radne uvjete i plaće kako bi to zanimanje postalo privlačnije. EGSO poziva Komisiju da potakne poslodavce da svim sredstvima pokušaju poboljšati situaciju, primjerice jačanjem osposobljavanja ili mjerama senzibilizacije javnosti u državama članicama.

3.7. EGSO smatra da bi države članice trebale vozačima od navršenih 18 godina moći dopustiti upravljanje autobusima i vozilima kategorije D i DE na svojem državnom području bez ograničenja udaljenosti na 50 km.

3.8. Reformom vozačke dozvole predviđa se da mladi vozači u dobi od 16 do 21 godine s dozvolom B1 mogu upravljati automobilima ograničene brzine. To je zanimljiv prijedlog kojim bi se ograničila upotreba lakih motocikala ili nesigurnih skutera i smanjio problem nedostatka javnog prijevoza u nekim regijama, posebno s obzirom na to da automobile ograničene brzine mogu upotrebljavati i vozači koji nemaju dozvolu B, a mogu poslužiti i kao prijelazno rješenje za starije osobe sa smanjenim sposobnostima za vožnju. EGSO podržava taj razvoj događaja.

3.9. Trebalo bi biti moguće ograničiti brzinu automobila i na način koji nije ograničenje brzine koje je predložila Komisija. Elektronički uređaji za ograničenje brzine pouzdana su i suvremena alternativa. Države članice mogle bi pak predvidjeti sankcije za nezakonitu izmjenu ograničenja brzine motora.

3.10. EGSO podržava i predviđenu mogućnost upravljanja vozilima na alternativna goriva mase do 4 250 kg s dozvolom za kategoriju B jer bi se time mogla ubrzati elektrifikacija voznog parka lakih kamiona i ublažiti problem manjka vozača. Osim toga, proizvođači vozila već su uveli velik broj električnih kombija mase od 3 500 do 4 250 kg, koji imaju kapacitet nosivosti jednak kapacitetu dizelskih kombija koji su trenutačno na tržištu.

3.11. Prema mišljenju EGSO-a, nakon teoretskog osposobljavanja u autoškoli i praktične nastave vožnje kandidat za vozača teških teretnih vozila trebao bi steći praktično iskustvo vožnje sa stručnim instruktorom. Instruktori bi za to trebali biti posebno osposobljeni.

3.12. Predviđenom reformom trebalo bi predvidjeti da se vozaču u dobi od 17 godina vožnja teških teretnih vozila može dopustiti tek nakon duge prakse uz pratnju te izrazito zahtjevnog vozačkog ispita. Stoga bi Prijedlog direktive trebalo dopuniti u tom smislu.

Bruxelles, 14. lipnja 2023.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE