Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à carta de condução, que altera a Diretiva (UE) 2022/2561 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 383/2012 da Comissão

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

e

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao efeito produzido, à escala da União, por determinadas inibições do direito de conduzir

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

(2023/C 293/19)

Relator: **Philippe CHARRY**

Consulta	Parlamento Europeu, 17.4.2023
	Conselho da União Europeia, 20.4.2023 e 26.4.2023
Base jurídica	Artigo 91.º, n.º 1, e artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2023
Adoção em plenária	14.6.2023
Reunião plenária n.º	579
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	210/1/2

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O pacote legislativo proposto pela Comissão Europeia visa o objetivo de zero mortes nas estradas da União Europeia (UE) até 2050. O presente parecer aborda duas vertentes da reforma que visam, por um lado, introduzir uma carta de condução digital e, por outro, reforçar o cumprimento das sanções às infrações das regras de segurança rodoviária em toda a UE.

1.2. O objetivo de proporcionar aos condutores da UE uma carta de condução digital visa igualmente pôr termo à morosidade e às diferenças administrativas entre os Estados-Membros no tratamento dos pedidos de troca de cartas de condução de condutores estrangeiros, que geram obstáculos à livre circulação. Essa carta de condução será conservada no telemóvel ou em qualquer outro suporte digital. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia este objetivo, mas espera que as cartas de condução em formato físico continuem disponíveis para os condutores que prefiram este formato. Além disso, a fim de assegurar a inclusão digital das pessoas de todas as faixas etárias, o CESE recomenda que se facultem ações de formação e acompanhamento personalizado gratuitos sobre a utilização das novas cartas de condução digitais.

1.3. Na mesma ordem de ideias, o CESE recomenda a supressão da redução do período de validade da carta de condução em função da idade para as pessoas com idade igual ou superior a 70 anos, prevista no artigo 10.º da proposta de diretiva relativa à carta de condução. Defende uma abordagem não discriminatória, assente numa avaliação médica concreta, aplicável a todos os condutores com deficiências reconhecidas que afetem a capacidade de conduzir.

1.4. O CESE espera que a proposta de diretiva relativa à inibição de conduzir ofereça melhores garantias contra o risco de sobreposição com o âmbito de aplicação da cooperação em matéria penal. Com efeito, a proposta de diretiva prevê como base para o intercâmbio de informações sobre as infrações cometidas pelos condutores o artigo 91.º, n.º 1, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à política comum de transportes, mas o intercâmbio de informações previsto entre autoridades nacionais parece incidir principalmente em infrações penais, aplicando-se neste caso os princípios da cooperação policial, prevista no artigo 87.º do TFUE, e os princípios da cooperação judiciária em matéria penal, prevista no artigo 82.º do TFUE.

1.5. O CESE observa que o pacote legislativo se centra no fator humano, embora muitos acidentes rodoviários sejam causados por falhas na manutenção das estradas, e é omisso em relação à responsabilidade dos gestores das infraestruturas rodoviárias. Na opinião do CESE, a interação da proposta de diretiva com a Diretiva (UE) 2019/1936 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), cuja transposição está atualmente a ser controlada pela Comissão, ou inclusivamente a sobreposição de medidas, podem comprometer a eficácia prevista, por criarem um conjunto de instrumentos jurídicos demasiado fragmentado.

1.6. A proposta de diretiva relativa à inibição de conduzir prevê que, se for caso disso, o número de identificação nacional indicado no documento de identificação fará parte dos dados eletrónicos abrangidos pela troca de informações entre autoridades nacionais. No entanto, o número de identificação nacional permite também, em muitos Estados-Membros, aceder aos registos de saúde da pessoa em causa. O CESE salienta que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados proíbe, em princípio, o tratamento de dados pessoais relacionados com a saúde, uma vez que são dados «sensíveis». Por conseguinte, solicita um esclarecimento a este respeito em relação à proposta de diretiva.

1.7. O CESE gostaria que se retirasse da proposta legislativa a disposição que permite adotar medidas de execução da diretiva relativa à inibição de conduzir antes mesmo da sua transposição nos Estados-Membros, uma vez que viola os princípios da segurança jurídica, da hierarquia das normas e da respetiva aplicação no tempo.

1.8. O CESE toma nota da possibilidade de permitir que os jovens se iniciem na condução acompanhada de pesados a partir dos 17 anos. Sublinha a necessidade de adaptar igualmente a formação profissional dos condutores de pesados e melhorar as condições de trabalho e os salários, a fim de tornar essa profissão mais atrativa. Insta a Comissão a incentivar os empregadores a utilizarem todos os meios ao seu alcance para melhorarem a situação, por exemplo, reforçando a formação ou lançando ações de sensibilização nos Estados-Membros.

1.9. O CESE recomenda uma harmonização com vista a assegurar que, após a formação teórica na escola de condução e as aulas práticas de condução, o aprendiz de motorista de veículos pesados adquira experiência prática de condução com um instrutor formado especificamente para o efeito. A reforma prevista deveria estabelecer que a condução de pesados por um condutor de 17 anos só é permitida após um período longo de prática de condução acompanhada e um exame de condução altamente rigoroso. O CESE solicita que a proposta de diretiva vá nesse sentido.

2. **Comentários gerais**

2.1. O pacote legislativo proposto pela Comissão Europeia visa o objetivo de zero mortes nas estradas da União Europeia (UE) até 2050 e de redução, em 50 %, do número de mortes na estrada até 2030. Propõe a introdução de uma carta de condução digital válida em todos os Estados-Membros e a melhoria da aplicação transfronteiras da inibição do direito de conduzir. A Comissão assinalou que os camiões e os automóveis são a causa da maioria dos acidentes mortais e que, nas zonas urbanas, 70 % das vítimas são utentes vulneráveis.

2.2. O presente parecer centra-se em duas das propostas do pacote legislativo, que inclui uma vertente preventiva e uma vertente repressiva:

— a prevenção consiste em preparar melhor os condutores para veículos com emissões nulas e para a condução em estradas urbanas, em conjunto com um número acrescido de bicicletas, veículos de duas rodas e peões;

— a repressão passa por melhorar o acesso aos registos de matrícula dos Estados-Membros e por reforçar a cooperação entre Estados-Membros na investigação de infrações.

2.3. A atenção especial que o pacote legislativo dedica aos veículos elétricos está também em consonância com os objetivos de redução da pegada de carbono, das emissões de gases com efeito de estufa e da poluição sonora.

2.4. São igualmente tidas em conta a evolução tecnológica dos veículos, a transição de caixas de velocidade manuais para caixas automáticas e a evolução do peso dos veículos.

Carta de condução digital

2.5. A *proposta de diretiva COM(2023) 127 final* prevê a introdução de uma carta de condução digital a partir de 2023. Inclui também disposições que visam facilitar a transição para «veículos de emissões nulas».

([1]) Diretiva (UE) 2019/1936 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, que altera a Diretiva 2008/96/CE relativa à gestão da segurança da infraestrutura rodoviária (JO L 305 de 26.11.2019, p. 1).

2.6. Esta revisão altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]), cujo objetivo era melhorar a segurança rodoviária e facilitar a livre circulação, e introduz:

— um modelo de carta de condução da UE único e obrigatório para todos os condutores a partir de 2033, a fim de assegurar uma melhor proteção contra a fraude e a contrafação;

— a classificação das cartas de condução em função dos tipos de veículo e da idade mínima de condução;

— a renovação administrativa obrigatória de todas as novas cartas de condução de dez em dez anos;

— uma simplificação dos encargos administrativos para os condutores que mudam de local de residência para outro Estado-Membro;

— a aplicação de normas mínimas comuns em matéria de competências, conhecimentos e aptidão física e mental dos condutores;

— um acesso progressivo a motociclos potentes, com base numa idade mínima e na experiência anterior com motociclos menos potentes;

— a criação de uma rede de intercâmbio de informações entre autoridades nacionais sobre cartas de condução (RESPER).

2.7. Esta quarta revisão da carta de condução é motivada por duas razões principais. Por um lado, as faculdades, o comportamento e a saúde do condutor desempenham um papel considerável em muitos acidentes fatais na estrada ou provocam consequências graves ou ferimentos não fatais. Com efeito, demasiados titulares de uma carta de condução conduzem em momentos em que a sua aptidão para conduzir é insuficiente. A este respeito, o critério da idade aparenta já não ser decisivo, pois há estudos que mostram que determinados critérios médicos específicos relacionados com o consumo de drogas, a saúde mental, a epilepsia, a diabetes, a saúde cardíaca e a apneia do sono não estão especificamente relacionados com a idade e são mais relevantes do que a idade para determinar a aptidão para conduzir.

2.8. Por outro lado, os conhecimentos, a prática e a consciência do risco são particularmente limitados nos condutores jovens. O elevado número de acidentes que envolvem condutores jovens demonstra que os requisitos para a obtenção de uma carta de condução não estão plenamente adequados ao objetivo de segurança rodoviária.

2.9. Além disso, o desenvolvimento gradual da condução assistida, da travagem automática de emergência e dos veículos automatizados terá consequências na condução e tornará obsoleta a Diretiva 2006/126/CE atualmente em vigor.

2.10. Afigura-se igualmente que a livre circulação dos cidadãos europeus é dificultada pelos obstáculos administrativos em matéria de obtenção, reconhecimento, manutenção ou troca de uma carta de condução num Estado-Membro diferente daquele em que foi emitida. Determinados critérios da Diretiva 2006/126/CE, como o critério relativo à «residência habitual», suscitam múltiplos problemas de interpretação, de tal modo que alguns titulares de cartas de condução ficam inclusivamente impedidos de conduzir, por vezes durante mais de seis meses, no seu novo país de residência. Além disso, os cidadãos da UE que residem noutro Estado-Membro têm, por vezes, dificuldade em passar nos exames para a obtenção de carta de condução numa língua diferente da sua, especialmente porque não está prevista a assistência de um intérprete.

2.11. Ademais, não existem regras comuns para o reconhecimento das cartas de condução emitidas num Estado terceiro quando o titular estabelece residência na UE, e uma carta emitida por um Estado-Membro pode inclusivamente não ser reconhecida como válida noutro Estado-Membro.

2.12. Por último, muitos Estados-Membros preveem, ou já introduziram, uma carta de condução digital, que é válida sem a obrigação de apresentar o bilhete de identidade. No entanto, a Diretiva 2006/126/CE apenas prevê o reconhecimento das cartas de condução em formato físico, o que cria um novo obstáculo à livre circulação dos cidadãos europeus.

2.13. A proposta de diretiva insere-se também no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ([3]), na medida em que contribui para tornar as cidades e os ambientes de vida mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis até 2030, bem como para proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, a preços comportáveis, acessíveis e sustentáveis para todos. Insere-se também no âmbito dos objetivos do Pacto Ecológico, na medida em que prevê novas regras sobre as caixas de velocidade automáticas e sobre o peso máximo da maioria dos veículos de emissões nulas da categoria B.

2.14. A proposta dedica também uma atenção especial aos utilizadores vulneráveis da estrada, como os ciclistas, peões, condutores de trotinetas e pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e facilitará a renovação das cartas de condução das categorias C e D, o que será vantajoso para as empresas de transportes, cuja maioria são PME.

([2]) Directiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativa à carta de condução (JO L 403 de 30.12.2006, p. 18).

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

Segurança rodoviária e reforço do cumprimento da legislação

2.15. Em 2018, a União Europeia definiu o objetivo de reduzir, em 50 %, o número de mortes nas estradas até 2030. Infelizmente, os números do mais recente relatório, publicado em fevereiro de 2023, são alarmantes: no ano passado, morreram 20 600 pessoas em acidentes rodoviários na Europa.

2.16. A proposta de diretiva COM(2023) 128 final relativa ao efeito produzido, à escala da União, por determinadas decisões de inibição de conduzir prevê a redução da impunidade, permitindo que as autoridades nacionais tenham acesso aos registos nacionais das cartas de condução e melhorando a cooperação entre essas autoridades no âmbito da cobrança de multas.

2.17. A proposta prevê que esta cooperação, já existente em casos de excesso de velocidade, seja alargada a outras infrações, tais como o incumprimento das distâncias de segurança em relação a outros veículos, as ultrapassagens perigosas, em especial sobre traço contínuo, e o estacionamento perigoso.

2.18. A reforma proposta visa melhorar a aprendizagem da condução, uma vez que dois em cada cinco acidentes fatais na Europa envolvem um condutor com menos de 30 anos de idade. A reforma prevê a aplicação de penas mais rigorosas em caso de condução sob influência do álcool, introduzindo um período probatório de, pelo menos, dois anos para os condutores principiantes titulares de uma carta de condução, em conjunto com uma «regra de tolerância zero» para a condução sob o efeito do álcool ([4]).

2.19. A proposta de diretiva visa igualmente as infrações cometidas por condutores que não residam no Estado-Membro em que cometeram a infração. Com efeito, em 2019, mais de 40 % dos condutores que cometeram uma infração num país da UE diferente do seu país de residência não foram objeto de ação penal nem pagaram uma multa, e apenas 50 % dos autores dessas infrações foram identificados.

2.20. A proposta de diretiva considera que os residentes e os não residentes devem ser tratados da mesma forma em caso de infração e que as multas devem poder ser pagas através de um portal informático. Especifica, contudo, que cada país manterá a sua legislação relativa às infrações e às sanções incorridas.

2.21. Assim, a reforma prevê que as autoridades nacionais tenham acesso aos registos nacionais e que a cooperação entre elas em matéria de cobrança de multas seja melhorada. Esta cooperação, já existente em questões de excesso de velocidade, será alargada a outras infrações, tais como o incumprimento das distâncias de segurança em relação a outros veículos, as ultrapassagens perigosas e o estacionamento perigoso.

2.22. A reforma prevê igualmente a possibilidade de retirar a carta de condução em todos os Estados-Membros da UE e de harmonizar as regras sobre a suspensão e anulação das cartas de condução através do princípio do reconhecimento mútuo, em caso de incumprimento da sinalização luminosa, de ultrapassagem perigosa do limite de velocidade autorizado e de recusa de testes de alcoolemia ou de despistagem do consumo de droga.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O CESE considera que a proposta de diretiva relativa à inibição de conduzir, baseada no artigo 91.º, n.º 1, alínea c), do TFUE, relativo à aplicação da política comum de transportes, não oferece garantias suficientes contra o risco de sobreposição com o âmbito de aplicação da cooperação em matéria penal. Com efeito, o intercâmbio de informações previsto diz respeito a infrações penais e implica uma cooperação policial ao abrigo do artigo 87.º do TFUE e uma cooperação judiciária em matéria penal prevista no artigo 82.º do TFUE, mas a proposta de diretiva baseia-se apenas no artigo 91.º, n.º 1, alínea c), do TFUE.

3.2. O CESE observa que a proposta em apreço se centra no fator humano, descurando o facto de que muitos acidentes rodoviários são causados por falhas na manutenção das estradas e sendo omissa em relação à responsabilidade dos gestores das infraestruturas rodoviárias. O CESE considera que a interação da proposta de diretiva com a Diretiva (UE) 2019/1936, cuja transposição está atualmente a ser controlada pela Comissão, ou inclusivamente a sobreposição de medidas, podem comprometer a eficácia prevista, por criarem um conjunto de instrumentos jurídicos demasiado fragmentado.

3.3. O artigo 5.º, n.º 2, alínea c), da proposta de diretiva relativa à inibição de conduzir prevê que, se necessário, o número dos documentos de identificação nacionais fará parte dos dados eletrónicos a que as autoridades nacionais terão acesso. O artigo 6.º do anexo I da proposta de diretiva relativa à carta de condução digital refere explicitamente que o número do documento de identidade nacional será um dado armazenado no circuito integrado do documento de identidade, legível pelo leitor de cartões de identidade. No entanto, o número de identificação nacional permite também, em muitos Estados-Membros, aceder aos registos de saúde da pessoa em causa.

([4]) Após debate com a Comissão Europeia, ficou claro que esta entende por «tolerância zero» o nível tecnicamente razoável.

3.4. O CESE salienta que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados proíbe, em princípio, o tratamento de dados pessoais relacionados com a saúde, uma vez que são dados «sensíveis». Por conseguinte, solicita um esclarecimento a este respeito em relação à proposta de diretiva.

3.5. A aplicação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), poderá ser especificada num ato de execução adotado pela Comissão ao abrigo do procedimento de comité, antes mesmo da data de transposição. O CESE critica esta disposição, que permite adotar medidas de execução de uma diretiva antes mesmo da sua transposição nos Estados-Membros, o que viola o princípio da segurança jurídica, menosprezando o princípio da hierarquia das normas e da aplicação no tempo.

3.6. O CESE considera que a possibilidade de permitir que os jovens se iniciem na condução acompanhada de veículos pesados a partir dos 17 anos, a fim de incentivar a escolha da profissão de motorista rodoviário, que sofre de escassez de pessoal, responde apenas a uma parte do problema. É preciso igualmente adaptar a formação profissional dos condutores de pesados e melhorar as condições de trabalho e os salários, a fim de tornar essa profissão mais atrativa. O CESE insta a Comissão a incentivar os empregadores a utilizarem todos os meios ao seu alcance para melhorarem a situação, por exemplo reforçando a formação ou lançando ações de sensibilização nos Estados-Membros.

3.7. O CESE considera que os Estados-Membros devem poder autorizar a condução de autocarros e veículos da categoria D/DE no seu território por condutores com idade igual ou superior a 18 anos, sem o limite de distância de 50 km.

3.8. A reforma da carta de condução prevê a possibilidade de autorizar jovens condutores com idades compreendidas entre os 16 e os 21 anos a conduzirem veículos de velocidade limitada com uma carta B1. Trata-se de uma proposta interessante para limitar a utilização de motociclos ligeiros ou motoretas pouco seguras e colmatar a falta de transportes públicos em algumas regiões, especialmente porque os veículos de velocidade limitada também podem ser utilizados por condutores que não possuem a carta B, ou mesmo servir de transição para pessoas idosas com capacidades de condução reduzidas. O CESE apoia estas medidas, que considera serem um progresso.

3.9. O CESE considera que deveria igualmente ser possível limitar a velocidade dos automóveis por outros meios para além dos limites de velocidade propostos pela Comissão. Com efeito, os dispositivos eletrónicos de limitação de velocidade são uma alternativa fiável e moderna. Por seu turno, os Estados-Membros podem prever sanções para a alteração ilegal dos limites de velocidade do motor.

3.10. O CESE apoia igualmente a possibilidade prevista de conduzir veículos movidos a combustíveis alternativos até 4 250 kg com uma carta B, uma vez que tal poderá acelerar a eletrificação da frota de camiões ligeiros e atenuar a escassez de condutores. Aliás, os fabricantes de veículos já colocaram no mercado um grande número de furgonetas elétricas de 3 500 a 4 250 kg, que têm uma capacidade de carga equivalente à das furgonetas a gasóleo atualmente presentes no mercado.

3.11. Na opinião do CESE, após a formação teórica na escola de condução e as aulas práticas de condução, o aprendiz de condutor de camiões deve adquirir experiência prática de condução com um instrutor especializado. Estes instrutores devem receber formação específica para o efeito.

3.12. A reforma prevista deveria estabelecer que a condução de pesados por um condutor de 17 anos só é permitida após um período longo de prática de condução acompanhada e um exame de condução altamente rigoroso. A proposta de diretiva deveria, por conseguinte, ser completada neste sentido.

Bruxelas, 14 de junho de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE