Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vozniških dovoljenjih, spremembi Direktive (EU) 2022/2561 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) 2018/1724 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Komisije (EU) št. 383/2012

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

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o učinku določenih prepovedi vožnje po vsej Uniji

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

(2023/C 293/19)

Poročevalec: **Philippe CHARRY**

Zaprosili	Evropski parlament, 17. 4. 2023
	Svet Evropske unije, 20. 4. 2023 in 26. 4. 2023
Pravna podlaga	člen 91(1) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	16. 5. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	14. 6. 2023
Plenarno zasedanje št.	579
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	210/1/2

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Cilj zakonodajnega svežnja, ki ga je predlagala Evropska komisija, je doseči, da do leta 2050 na cestah Evropske unije ne bi bilo več smrtnih žrtev. To mnenje obravnava dva vidika reforme: na eni strani uvedbo digitalnega vozniškega dovoljenja, na drugi pa okrepitev izvrševanja kazni za kršitve cestnoprometnih predpisov z vidika varnosti v EU.

1.2 Z izdajo digitalnih vozniških dovoljenj voznikom v Evropski uniji se želijo odpraviti tudi upravne razlike med državami članicami in zamude pri obravnavi vlog tujih voznikov za zamenjavo vozniških dovoljenj, ki ovirajo prosto gibanje. Vozniško dovoljenje bo shranjeno na mobilnem telefonu ali kakem drugem digitalnem mediju. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ta cilj podpira, vendar upa, da bodo voznikom, ki to želijo, še naprej na voljo vozniška dovoljenja v papirni obliki. Hkrati priporoča uvedbo posamezniku prilagojenih in brezplačnih usposabljanj in mentorstva za uporabo novih digitalnih vozniških dovoljenj, da bi bile v to digitalizacijo zajete vse starostne skupine.

1.3 EESO še priporoča, naj se odpravi skrajšanje obdobja veljavnosti vozniških dovoljenj na podlagi starosti, določeno v členu 10 predloga direktive o vozniških dovoljenjih, za osebe, ki so dopolnile 70 let. Poziva k nediskriminatornemu pristopu in konkretni zdravniški oceni za vse voznike z ugotovljenimi ovirami, ki vplivajo na sposobnost vožnje.

1.4 EESO želi, da bi predlog direktive o prepovedi vožnje v večji meri odpravljal tveganje prekrivanja s področjem sodelovanja v kazenskih zadevah. Predvidena izmenjava informacij o prekrških voznikov namreč temelji na členu 91(1)(c) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) o skupni prometni politiki, vendar se zdi, da se načrtovana izmenjava informacij med nacionalnimi organi bolj nanaša na prekrške, ki so predmet policijskega sodelovanja iz člena 87 PDEU in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah iz člena 82 PDEU.

1.5 EESO ugotavlja, da se zakonodajni sveženj osredotoča na človeški dejavnik in ne omenja odgovornosti upravljavcev cestne infrastrukture, četudi so številne prometne nesreče posledica pomanjkljivega vzdrževanja cest. Meni, da bi lahko povezava z Direktivo (EU) 2019/1936 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]), katere prenos trenutno spremlja Komisija, in celo prekrivajoči se ukrepi ogrozili želeno učinkovitost, saj bi bili oblikovani pravni instrumenti preveč razdrobljeni.

1.6 Predlog direktive o prepovedi vožnje določa, da bo nacionalna identifikacijska številka, navedena na osebni izkaznici, po potrebi del elektronskih podatkov, ki si jih izmenjajo nacionalni organi. Vendar nacionalna identifikacijska številka v številnih državah članicah omogoča tudi dostop do zdravstvene kartoteke oseb. EESO ugotavlja, da Splošna uredba o varstvu podatkov načeloma prepoveduje obdelavo osebnih podatkov v zvezi z zdravjem, saj gre za občutljive podatke. Zato poziva k pojasnitvi predloga direktive na tem področju.

1.7 EESO želi, da se določba, ki omogoča sprejetje izvedbenih ukrepov za direktivo o prepovedi vožnje še pred njenim prenosom v državah članicah, črta iz zakonodajnega predloga, saj krši načela pravne varnosti, hierarhije predpisov in njihove časovne uporabe.

1.8 EESO je seznanjen z možnostjo, da se mladim, ki so dopolnili 17 let, dovoli vožnja tovornjakov s spremstvom. Pri tem poudarja, da je treba prav tako prilagoditi poklicno usposabljanje voznikov tovornjakov ter izboljšati delovne pogoje in plače, da bi postal poklic privlačnejši. Komisijo poziva, naj spodbuja delodajalce k izboljšanju razmer z vsemi sredstvi, na primer z izboljšanjem usposabljanja ali kampanjami obveščanja v državah članicah.

1.9 EESO priporoča uskladitev, da bi po teoretičnem usposabljanju v šoli vožnje in praktičnem pouku vozniki tovornjakov, ki so začetniki, pridobili praktične izkušnje s posebej usposobljenim inštruktorjem. V skladu s predvideno reformo bi 17-letni voznik lahko vozil tovornjak šele potem, ko bi opravil dolgo prakso s spremstvom in zelo selektiven vozniški izpit. EESO poziva, naj gre predlog direktive v to smer.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 Cilj zakonodajnega svežnja, ki ga je predlagala Komisija, je doseči, da do leta 2050 na cestah Evropske unije ne bi bilo več smrtnih žrtev, do leta 2030 pa zmanjšati število smrtnih žrtev v cestnem prometu za 50 %. Komisija je predlagala uvedbo digitalnega vozniškega dovoljenja, ki bi veljal v vseh državah članicah, in izboljšanje čezmejnega izvrševanja prepovedi vožnje. Komisija je ugotovila, da so tovornjaki in avtomobili vzrok večine nesreč s smrtnim izidom in da je na mestnih območjih 70 % žrtev nesreč izpostavljenih udeležencev.

2.2 To mnenje se osredotoča na dva predloga iz zakonodajnega svežnja, ki vključujeta preventivni in izvršilni del:

— preprečevanje vključuje boljšo pripravo voznikov na brezemisijska vozila in vožnjo po mestnih cestah, na katerih je več koles, motorjev in ostalih dvokolesnih vozil in pešcev;

— izvrševanje zajema lažji dostop do registrov z identifikacijskimi številkami v državah članicah in okrepljeno sodelovanje med državami članicami pri preiskovanju prekrškov.

2.3 Poseben poudarek, ki ga zakonodajni sveženj namenja električnim vozilom, je tudi v skladu s cilji zmanjšanja ogljičnega odtisa, emisij toplogrednih plinov in obremenitve s hrupom.

2.4 Upoštevani so tudi tehnološki razvoj vozil, prehod z ročnih na avtomatske menjalnike in spremembe mase vozil.

Digitalno vozniško dovoljenje

2.5 *Predlog direktive COM(2023)127 final* predvideva uvedbo digitalnega vozniškega dovoljenja leta 2023 in vključuje določbe za olajšanje prehoda na „brezemisijska vozila“.

([1]) Direktiva (EU) 2019/1936 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o spremembi Direktive 2008/96/ES o izboljšanju varnosti cestne infrastrukture (UL L 305, 26.11.2019, str. 1).

2.6 Z njo se revidira Direktiva 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([2]), katere namen je bil izboljšati varnost v cestnem prometu in olajšati prosto gibanje, in sicer z:

— uvedbo enotnega vzorca vozniškega dovoljenja Evropske unije, ki bo od leta 2033 obvezen za vse voznike, da se zagotovi večja zaščita pred goljufijami in ponarejanjem;

— kategorizacijo vozniških dovoljenj glede na vrste vozil in najnižje starosti za njihovo vožnjo;

— obveznim upravnim podaljšanjem vseh novih vozniških dovoljenj vsakih deset let;

— poenostavitvijo upravnega bremena za voznike, ki zamenjajo državo članico svojega prebivališča;

— uporabo skupnih minimalnih standardov na področju spretnosti, znanja ter telesne in duševne sposobnosti voznikov;

— postopno pravico do vožnje zmogljivih motornih koles na podlagi najnižje starosti in predhodnih izkušenj z vožnjo manj zmogljivih motornih koles;

— vzpostavitvijo omrežja za izmenjavo informacij v zvezi z vozniškimi dovoljenji med nacionalnimi organi (RESPER).

2.7 Za četrto revizijo pravil o vozniškem dovoljenju obstajata dva glavna razloga. Po eni strani imajo spretnost, ravnanje in zdravje voznika pomembno vlogo pri številnih prometnih nesrečah, ki se končajo s smrtjo ali pa povzročijo hujše posledice ali poškodbe. Preveč imetnikov vozniškega dovoljenja se usede za volan, četudi je njihova sposobnost za vožnjo omejena. V zvezi s tem se merilo starosti ne zdi več odločilno, saj študije kažejo, da nekatera posebna zdravstvena merila, povezana z uporabo drog, duševnim zdravjem, epilepsijo, sladkorno boleznijo, zdravjem srca in apnejo v spanju, niso posebej vezana na starost ter so pri ocenjevanju sposobnosti za vožnjo pomembnejši dejavnik kot starost.

2.8 Po drugi strani so znanje, praksa in ozaveščenost o tveganju še posebej omejeni med mladimi vozniki. Veliko število nesreč, v katerih so udeleženi mladi vozniki, kaže, da pogoji za pridobitev vozniškega dovoljenja niso v celoti prilagojeni cilju varnosti v cestnem prometu.

2.9 Hkrati bo postopen razvoj pomoči pri vožnji, samodejnega zaviranja v sili in avtomatiziranih vozil vplival na vožnjo, veljavna Direktiva 2006/126/ES pa bo postala zastarela.

2.10 Zdi se tudi, da je prosto gibanje evropskih državljanov ovirano zaradi upravnih formalnosti, povezanih s pridobitvijo, priznavanjem, podaljševanjem ali zamenjavo vozniškega dovoljenja v državi članici, ki ni država članica, v kateri je bilo izdano. Pri razlagi nekaterih meril Direktive 2006/126/ES, kot je „običajno prebivališče“, se pojavljajo številne težave, saj nekateri imetniki vozniških dovoljenj v svoji novi državi prebivališča ne smejo voziti več kot šest mesecev. Poleg tega državljani EU, ki prebivajo v drugi državi članici, včasih težko naredijo izpit za vozniško dovoljenje v jeziku, ki ni njihov, zlasti ker pomoč tolmača ni predvidena.

2.11 Prav tako ni skupnih pravil za priznavanje vozniških dovoljenj, ki so bili osebam, ki imajo stalno prebivališče v EU, izdani v tretji državi. Lahko se tudi zgodi, da dovoljenje, ki ga je izdala ena država članica, ni veljavno v drugi državi članici.

2.12 Hkrati številne države članice načrtujejo ali so že uvedle digitalno vozniško dovoljenje, ki je veljavno, ne da bi bilo treba pokazati osebno izkaznico. Vendar Direktiva 2006/126/ES priznava le vozniška dovoljenja v papirni obliki, kar ustvarja novo oviro za prosto gibanje evropskih državljanov.

2.13 Predlog direktive je tudi v skladu s cilji Združenih narodov za trajnostni razvoj ([3]), da bi do leta 2030 mesta in življenjsko okolje postali bolj vključujoči, varni, odporni in trajnostni ter da bi imeli vsi dostop do varnih, cenovno ugodnih, dostopnih in trajnostnih prometnih sistemov. Predlog je v skladu s cilji zelenega dogovora, saj določa nova pravila o avtomatskih menjalnikih in največji masi večine brezemisijskih vozil kategorije B.

2.14 Posebna pozornost je namenjena izpostavljenim udeležencem v cestnem prometu, kot so kolesarji, pešci, uporabniki skirojev, invalidi ali osebe z omejeno mobilnostjo. Olajšano bo tudi podaljšanje vozniških dovoljenj kategorije C in D, kar bo ugodno za prevozna podjetja, ki so večinoma mala in srednja podjetja.

([2]) Direktiva 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vozniških dovoljenjih (UL L 403, 30.12.2006, str. 18).

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

Varnost v cestnem prometu in okrepljeno izvrševanje

2.15 Evropska unija si je leta 2018 zastavila cilj zmanjšanja števila smrtnih žrtev v cestnem prometu za 50 % do leta 2030. Žal so podatki iz zadnjega poročila, objavljenega februarja 2023, zaskrbljujoči: lani je v Evropi v prometnih nesrečah umrlo 20 600 oseb.

2.16 Predlog direktive COM(2023)128 final o vseevropskem učinku nekaterih prepovedi vožnje določa zmanjšanje obsega nekaznovanosti, saj nacionalnim organom omogoča dostop do nacionalnih registrov vozniških dovoljenj in izboljšuje sodelovanje med organi pri izterjavi kazni.

2.17 EESO predlaga, da se to sodelovanje, ki že obstaja na področju prekoračitve dovoljene hitrosti, razširi na druge prekrške, kot so neupoštevanje varnostne razdalje z drugimi vozili, nevarno prečkanje, zlasti bele črte, in nevarno parkiranje.

2.18 Namen predlagane reforme je izboljšati učenje vožnje, saj so v primerih dveh petin nesreč s smrtnim izidom v Evropi udeleženi vozniki mlajši od 30 let. Predvideno je tudi strožje izvrševanje v primeru vožnje pod vplivom alkohola z uvedbo poskusne dobe najmanj dveh let za voznike začetnike z vozniškim dovoljenjem in „pravila ničelne tolerance“ za vožnjo pod vplivom alkohola ([4]).

2.19 Predlog direktive zajema tudi prekrške voznikov, ki ne prebivajo v državi članici, v kateri so storili prekršek. Leta 2019 več kot 40 % voznikov, ki so prekršek storili v državi EU, ki ni država njihovega prebivališča, ni bilo preganjanih ali niso plačali kazni, identificiranih pa je bilo le 50 % storilcev prekrškov.

2.20 V skladu s predlogom direktive bi morali biti rezidenti in nerezidenti v primeru prekrškov obravnavani enako, kazni pa bi se lahko poravnale prek spletnega informacijskega portala. Hkrati predlog direktive določa, da bo vsaka država ohranila svojo zakonodajo o inkriminaciji in kaznih.

2.21 V načrtu reforme je, da se nacionalnim organom omogoči dostop do nacionalnih registrov in izboljša sodelovanje med njimi pri izterjavi kazni. To sodelovanje, ki že obstaja na področju prekoračitve dovoljene hitrosti, se bo razširilo na druge prekrške, kot so neupoštevanje varnostne razdalje z drugimi vozili, nevarno prečkanje in nevarno parkiranje.

2.22 Reforma omogoča tudi odvzem vozniških dovoljenj v vseh državah članicah EU in uskladitev pravil o začasnem odvzemu in preklicu vozniških dovoljenj v skladu z načelom vzajemnega priznavanja v primerih neupoštevanja semaforjev, nevarne prekoračitve dovoljene hitrosti ali zavrnitve preizkusa alkoholiziranosti ali prisotnosti drog.

3. **Posebne ugotovitve**

3.1 EESO meni, da predlog direktive o prepovedi vožnje, ki temelji na členu 91(1)(c) PDEU o izvajanju skupne prometne politike, ne zagotavlja zadostne zaščite pred tveganjem prekrivanja s področjem sodelovanja v kazenskih zadevah. Načrtovana izmenjava informacij se dejansko nanaša na prekrške in predvideva policijsko sodelovanje iz člena 87 PDEU in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah iz člena 82 PDEU, čeprav predlagana direktiva temelji le na členu 91(1)(c) PDEU.

3.2 EESO ugotavlja, da se predlog direktive osredotoča na človeški dejavnik, ne omenja pa dejstva, da so številne prometne nesreče posledica pomanjkljivega vzdrževanja cest, in ne govori o odgovornosti upravljavcev cestne infrastrukture. Meni, da bi lahko povezava z Direktivo (EU) 2019/1936, katere prenos trenutno spremlja Komisija, in celo prekrivajoči se ukrepi ogrozili želeno učinkovitost, saj bi bili oblikovani pravni instrumenti preveč razdrobljeni.

3.3 Člen 5(2)(c) predloga direktive o prepovedi vožnje določa, da bo nacionalna identifikacijska številka, navedena na osebni izkaznici, po potrebi del elektronskih podatkov, do katerih bodo imeli dostop nacionalni organi. Člen 6 priloge I k predlogu direktive o digitalnih vozniških dovoljenjih izrecno določa, da mora biti številka nacionalne osebne izkaznice podatek, ki je vsebovan v mikročipu osebne izkaznice in ki ga je mogoče prebrati s čitalnikom osebnih izkaznic. Vendar nacionalna identifikacijska številka v številnih državah članicah omogoča tudi dostop do zdravstvene kartoteke oseb.

([4]) Iz izmenjave mnenj s Komisijo izhaja, da se pojem ničelne tolerance razume kot to, kar je tehnično izvedljivo.

3.4 EESO ugotavlja, da Splošna uredba o varstvu podatkov načeloma prepoveduje obdelavo osebnih podatkov v zvezi z zdravjem, saj gre za občutljive podatke. Zato poziva k pojasnitvi predloga direktive na tem področju.

3.5 Izvajanje člena 5(2)(c) se lahko določi v izvedbenem aktu, ki ga Komisija sprejme po postopku komitologije, in to še pred datumom prenosa. EESO obžaluje to določbo, ki omogoča sprejetje izvedbenih ukrepov za direktivo še pred njenim prenosom v državah članicah, saj je ogrožena pravna varnost s tem, ko se ne upošteva načel hierarhije predpisov in njihove časovne uporabe.

3.6 Po mnenju EESO se z možnostjo, da se mladim, ki so dopolnili 17 let, dovoli vožnja tovornjakov s spremstvom, s čimer bi jih spodbudili k izbiri poklica voznika, kjer primanjkuje delovne sile, rešuje le del problema. Prav tako je treba prilagoditi poklicno usposabljanje voznikov tovornjakov ter izboljšati delovne pogoje in plače, da bi postal poklic privlačnejši. Komisijo poziva, naj spodbuja delodajalce k izboljšanju razmer z vsemi sredstvi, na primer z izboljšanjem usposabljanja ali kampanjami obveščanja v državah članicah.

3.7 Po mnenju EESO bi morale imeti države članice možnost, da voznikom, ki so dopolnili 18 let, dovolijo vožnjo avtobusov in vozil kategorije D in DE na svojem ozemlju brez omejitve razdalje na 50 km.

3.8 Z reformo vozniških dovoljenj bi z vozniškim dovoljenjem kategorije B1 mladim voznikom, starim od 16 do 21 let, dovolili vožnjo avtomobilov z omejeno hitrostjo. To je zanimiv predlog, s katerim bi omejili uporabo lahkih motornih koles in nevarnih skirojev in obravnavali pomanjkanje javnega prevoza v nekaterih regijah, zlasti ker lahko avtomobile z omejeno hitrostjo uporabljajo tudi vozniki, ki nimajo vozniškega dovoljenja kategorije B, ali pa jih uporabljajo starejši z zmanjšano sposobnostjo za vožnjo kot prehodno rešitev. EESO podpira te novosti.

3.9 Poleg omejitve hitrosti, ki jo predlaga Komisija, bi moralo biti mogoče omejiti tudi hitrost avtomobilov. Pri tem so zanesljiva in sodobna možnost elektronske naprave za omejevanje hitrosti. Države članice pa bi lahko kaznovale nezakonito spremembo omejitev vrtilne frekvence motorja.

3.10 EESO podpira tudi predvideno možnost vožnje vozil na alternativna goriva, ki tehtajo do 4 250 kg, z dovoljenjem kategorije B, saj bi to lahko pospešilo elektrifikacijo voznega parka lahkih tovornih vozil in ublažilo problem pomanjkanja voznikov. Poleg tega so proizvajalci vozil že uvedli veliko število električnih lahkih dostavnih vozil z maso od 3 500 do 4 250 kg in s polnilno zmogljivostjo, enakovredno zmogljivosti dizelskih lahkih dostavnih vozil, ki so trenutno na trgu.

3.11 EESO meni, da bi moral voznik tovornjaka, ki je začetnik, po teoretičnem usposabljanju v šoli vožnje in praktičnem pouku pridobiti praktične izkušnje s pomočjo specializiranega inštruktorja. Ti inštruktorji bi morali biti za to posebej usposobljeni.

3.12 V skladu s predvideno reformo bi 17-letni voznik lahko vozil tovornjak šele potem, ko bi opravil dolgo prakso s spremstvom in zelo selektiven vozniški izpit. Zato je treba predlog direktive ustrezno dopolniti.

V Bruslju, 14. junija 2023

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE