

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/59/ЕО относно начална квалификация и продължаващо обучение на водачи на някои пътни превозни средства за превоз на товари или пътници и на Директива 2006/126/ЕО относно свидетелства за управление на превозни средства

[COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Докладчик: **Pasi MOISIO**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 20.2.2017 г. Европейски парламент, 1.3.2017 г.
Правно основание	член 91 от ДФЕС
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	16.5.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	31.5.2017 г.
Пленарна сесия №	526
Резултат от гласуването	185/0/0
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК признава, че въпреки някои недостатъци, Директивата относно квалификацията и продължаващото обучение на водачи на тежкотоварни превозни средства ⁽¹⁾ като цяло оказва положително въздействие върху европейския сектор на автомобилния транспорт. Създаването на хармонизирана система на обучение спомогна за подобряване на способността на професионалните водачи да извършват работата си, разви общо равнище на обслужване в сектора на автомобилния транспорт и подобри привлекателността му за нови участници.

1.2 ЕИСК счита, че обсъжданото предложение ⁽²⁾ за изменение на тази директива има потенциал да укрепи още повече принципа на ЕС за свобода на движението и да представлява следваща стъпка към по-здрав и по-отворен пазар на транспорта в ЕС, който се основава на лоялна конкуренция и може да бъде обект на по-ефективен и равнопоставен надзор.

1.3 ЕИСК подкрепя целите, които се преследват с изменението на Директивата относно квалификацията и продължаващото обучение на водачи, а именно да се подобри пътната безопасност в Европа, както и здравето на професионалните водачи и безопасността на работното място. Комитетът подчертава по-специално, че през последните няколко години са постигнати отлични резултати в областта на пътната безопасност, и в тази връзка призовава Комисията да продължи мерките за засилване на положителната тенденция.

1.4 ЕИСК приветства и целта на директивата за хармонизиране и оптимизиране на административните процедури в различните държави членки, така че обучителните сесии и програми за водачи, провеждани съгласно директивата в която и да е държава членка, да бъдат признавани като такива и взаимно одобрявани без свобода на тълкуване или отделни допълнителни изисквания. Бихме искали обаче да отбележим, че взаимното признаване на обученията предполага абсолютна единност по отношение на обхвата и качеството на обученията, организирани в различните държави членки. За да се гарантира това, ще бъдат необходими по-ефективен надзор и по-тясно сътрудничество между Европейската комисия и органите на държавите членки.

⁽¹⁾ Директива 2003/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 226, 10.9.2003 г, стр. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5 Фалшифицирането на свидетелства на водачите за съществуваща професионална квалификация и на сертификати за несъстояли се в действителност обучения нарушава конкуренцията на транспортния пазар и вреди на интересите на професионални водачи, които работят съгласно правилата. ЕИСК настоятелно призовава да се създаде строга система за гарантиране автентичността на свидетелствата за управление и картите за квалификация на водачите. Във връзка с параграф 1.4 от нашите препоръки, надзорът в сертифицираните центрове за провеждане на обучения в отделните държави би трябвало в бъдеще да се засили, така че обхватът и качеството на предоставените обучения да могат да бъдат проверявани във всеки един случай.

1.6 Освен това е изключително важно да се засилят съгласуваността и последователността на законодателството на ЕС, приложимо спрямо конкретна целева група и сектор, в този случай професионални водачи на тежкотоварни превозни средства. По този начин се засилва както правната закрила на лицата, работещи в рамките на приложното поле на правилата, така и цялостната надеждност на разпоредбите на ЕС.

1.7 Преразглеждането на директивата има за цел по-добра синхронизация с най-новите световни тенденции, които имат пряко отношение към транспорта, като цифровизацията и декарбонизацията. ЕИСК одобрява този подход и отбелязва, че макар транспортът да се автоматизира бързо и роботизацията все повече да преобладава в сектора, централната роля на човешкия фактор също трябва да се взема под внимание. В тази връзка трябва да се признае нарастващата потребност от цифрови умения при обучението на водачи, както и важноста на уменията на водачите за постигане на нисковъглеродните цели.

1.8 Основно предизвикателство в обхванатата от директивата област е да се гарантира, че по-специално продължаващото обучение отговаря на индивидуалните потребности на професионалните водачи, и неговото съдържание да бъде приспособено така, че да предоставя оптимална подкрепа при изпълнението на специфичните задачи на всеки водач. В тази връзка директивата следва да предоставя гъвкавост и свобода на преценка както по отношение на съдържанието на избраните сесии на продължаващото обучение, така и на методите за предоставяне на обучението.

1.9 ЕИСК подчертава, че по време на обучението следва да има уеднаквена възможност за управление на превозно средство още преди придобиване на началната квалификация. Важно е да се гарантира, че обучавашите се водачи, под ръководство и надзор, продължават да се ползват с правото да управляват и превозни средства, използвани в търговския транспорт, което е необходимо например за осъществяване на обучение на работното място в дружества, както и че това се приема като част от обучението им за придобиване на начална квалификация. Преработената директива не следва да отнема това право. От друга страна, би трябвало да се гарантира, че правото на съчетаване на транспортни дейности с търговска цел и обучение не води до нездравословна конкуренция в транспортния сектор, нито отслабва позициите на работниците в сектора.

1.10 Макар като цяло предложението на Комисията да е добре балансирано и да е стъпка в правилната посока, ЕИСК би искал да предложи някои конкретни промени, допълнения и идеи, които според нас биха укрепили допълнително практическото му изпълнение и прилагането му спрямо обучението на водачите. Тези предложения са представени по-подробно в общите и конкретните бележки по-долу.

2. Контекст

2.1 Директива 2003/59/ЕО бе приложена в ЕС в периода 2007 — 2009 г. Тя изисква всички професионални водачи на товарни превозни средства или автобуси на територията на ЕС, работещи за регистрирани в държавите — членки на ЕС, транспортни дружества, както и като самонаети лица, работещи като професионални водачи в сектора на търговския транспорт, да преминават задължително основно обучение, за да придобият изискуемата квалификация.

2.2 С Директива 2003/59/ЕО се въвежда и принципът за учене през целия живот като част от работата на професионалните водачи посредством предвиждане на определен обем продължаващо обучение, провеждано на редовни интервали, с цел поддържане на професионалните умения.

2.3 По оценки на Европейската комисия предприятията от транспортния сектор в 28-те държави — членки на ЕС, дават работа общо на около 3,6 милиона водачи на товарни превозни средства и автобуси, които попадат в обхвата на настоящата директива ⁽³⁾ (2,8 милиона водачи на товарни превозни средства и 800 хиляди на автобуси).

⁽³⁾ SWD (2017) 27 final — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, 1 февруари 2017 г., стр. 10.

2.4 Основното обучение е 140 или 280 часа в зависимост от възрастта на водача и евентуална предходна квалификация. Всеки водач трябва да премине поне 35 часа продължаващо обучение на всеки пет години.

2.5 Бяха открити няколко аспекта, които имат нужда от преработка, въз основа на големия брой обширни доклади и оценката на въздействието, възложена от Комисията през последните години. Освен това бяха забелязани проблеми и разлики в прилагането и тълкуването на директивата в отделните държави членки.

2.6 В обществена консултация, проведена с оглед преразглеждане на директивата⁽⁴⁾, Комисията получи почти 400 отговора от професионални водачи, транспортни дружества и работещи в транспортния сектор, както и от организации, представляващи техните работодатели, в различните държави членки.

2.7 Както от консултацията, така и от различни доклади, бяха получени точно едни и същи констатации относно свързаните с директивата проблеми. Комисията счита, че има общо осъзнаване на забелязаните в ежедневието практика проблеми при пътния превоз както на стоки, така и на пътници, а също и че те се разглеждат като фактор, възпрепятстващ уеднаквяването и равнопоставеността при работата на транспортния пазар в ЕС.

2.8 Проблемите могат да бъдат разделени на три вида⁽⁵⁾:

- Невинаги е налице взаимно признаване на обучението;
- Съдържанието на обучението невинаги отговаря напълно на индивидуалните обучителни потребности на водача с оглед професионалния му профил;
- Съществуват разлики и проблеми при тълкуването на допустимите изключения от приложното поле на директивата, което създава правна несигурност за професионалните водачи.

2.9 В допълнение на това, са налице и сериозни несъответствия и противоречия във връзка с изискванията за минимална възраст между Директивата относно начална квалификация и продължаващо обучение на водачи и общите разпоредби относно свидетелствата за управление, предвидени в Директивата относно свидетелствата за управление на превозни средства. Тези несъответствия и противоречия доведоха до действителни проблеми в държавите членки и във възможно най-кратък срок трябва да бъдат преодолени.

2.10 Комисията счита, че допълнителен довод за преразглеждане на директивата е целта за по-добра и облекчена правна уредба в съответствие с принципите на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

2.11 Счита се, че чрез преработване на директивата тя ще стане по-ясна, ще се подобри съгласуваността и ще се създадат нови работни места в транспортния сектор, който включва МСП. Чрез работа за преодоляване на идентифицираните проблеми и съответно преработване на директивата Комисията счита, че ще е възможно също така да се постигнат значителни икономии на разходите както за водачите, така и за работодателите им.

3. Общи бележки

3.1 По отношение на началната квалификация на водачите понастоящем държавите членки трябва да избират между два алтернативни подхода за прилагане на национално равнище: 1) посещаване на курс и по-кратък изпит или 2) само по-дълъг изпит. За да се увеличат гъвкавостта и възможността за избор, както и да се привлече внимание към разликите в индивидуалните равнища на квалификация, ЕИСК препоръчва директивата да бъде актуализирана също така чрез включване на изрично право за прилагане и на двата модела едновременно⁽⁶⁾.

3.2 В практическото обучение на професионалните водачи е важно да се подчертаят темите, свързани с транспортната и пътната безопасност, здравето и безопасността на работното място, подобряването на цифровите знания и умения и преподаването на щадящи околната среда и ефективни от гледна точка на потреблението на гориво методи на шофиране, както и методи на предвиждащо шофиране.

⁽⁴⁾ За заключенията от консултацията вж. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_-_conclusions.pdf.

⁽⁵⁾ Работен документ на службите на Комисията SWD(2017) 26 final, Обобщена оценка на въздействието, придружаващ предложението за изменение на Директива 2003/59/ЕО и Директива 2006/126/ЕО.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, таблица 1, стр. 6.

3.3 При разглеждането на този въпрос е важно да се вземе под внимание основният недостатък, открит от професионалните водачи и други участници в транспортния сектор по време на консултациите, а именно, че съдържанието на обучението невинаги отговаря на индивидуалните обучителни потребности на водача с оглед професионалния му профил. Следователно съдържанието на курсовете трябва да бъде съобразено така, че те да са оптимално пригодени спрямо всеки водач. ЕИСК отбелязва, че това ще повиши привлекателността на обучението и ще мотивира професионалните водачи да учат.

3.4 В тази връзка, ако чрез новата директива се цели задължително включване на определени теми в програмите за начална квалификация и/или продължаващо обучение за професионални водачи, те следва да бъдат определени възможно най-гъвкаво, широко и свободно, като същевременно се вземат под внимание възгледите на ЕИСК, посочени в параграф 3.1 по-горе.

3.5 Тъй като от професионалните водачи на тежкотоварни превозни средства често се изисква съгласно правото на ЕС да преминават други видове обучение във връзка с работата си, би било логично тези обучителни сесии да бъдат одобрявани по-всеобхватно като част от продължаващото обучение, предвидено в директивата относно изискванията за квалификация и обучение на водачи. По този начин ще се избягват припокриванията в обучението, ще се намали бюрокрацията и ще се спестят средства, като същевременно ще се повиши мотивацията на водачите да участват в обученията.

3.6 Преработената директива предоставя възможност за преминаване на курсовете за продължаващо обучение под формата на електронно обучение. ЕИСК одобрява това и го счита за основно подобрене в обучението на професионалните водачи. Електронното обучение само по себе си повишава цифровите умения и е особено полезно за операторите в отдалечените региони. Електронното обучение достига до обучаващия се водач, без той да трябва да пътува в много случаи на големи разстояния, за да получи традиционните форми на преподаване.

3.7 За съжаление Комисията не е направила възможно разделянето на седемчасовия обучителен ден на части, а вместо това той трябва да се провежда като цял блок. Това е реален проблем за водачите и транспортните дружества. Координирането на работата и обучението, подобряването на учебните резултати и предоставянето на възможности за електронно обучение изискват повече гъвкавост. От съществено значение за постигане на целите на продължаващото обучение е да се предоставят общо 35 часа обучение, а не да се провеждат седемчасови обучителни сесии. Тази препоръка би допринесла също така за постигането на целите на REFIT.

3.8 Придобитите умения се удостоверяват с отделна карта за квалификация на водача на превозно средство или чрез указване на валидна квалификация посредством въвеждане на кода на ЕС, който я доказва, в свидетелството за управление на превозно средство. Държавите членки имат свобода на избор между тези варианти. Фалшифицираните документи се оказват растящ проблем на практика. Във връзка с това ЕИСК препоръчва спешно да се създаде база от данни на равнището на ЕС, в която различни страни биха могли да проверяват в реално време дали професионалната квалификация на даден водач е валидна в действителност. Това би могло да стане чрез включване на данните относно професионалната квалификация в системата RESPER⁽⁷⁾, чрез която между държавите членки се споделя информацията относно националните свидетелства за управление на превозни средства. Това би дало възможност на органите на държавите членки едновременно да установяват валидността както на свидетелствата за управление, така и на професионалната квалификация.

4. Конкретни бележки

4.1 ЕИСК настоятелно призовава за незабавно отстраняване на противоречията относно изискванията за минимална възраст между Директивата на ЕС относно свидетелствата за управление на превозни средства⁽⁸⁾ и Директивата относно началната квалификация и продължаващото обучение на водачи. За целта се предлага в Директивата относно свидетелствата за управление на превозни средства да се впише изключение, по силата на което свидетелствата да могат да се издават в съответствие с възрастовите граници, предвидени в Директива 2003/59/ЕО.

4.2 Според ЕИСК е от основно значение да се гарантира, че изключенията от приложното поле, които следва да се въведат в директивата, са също така идентични във всички отношения с изключенията⁽⁹⁾, важащи за водачите на тежкотоварни превозни средства, които се съдържат в Регламента относно времето за управление и периодите на почивка⁽¹⁰⁾. Въпреки че по този въпрос е постигнат известен напредък посредством настоящото предложение за изменение на директивата, все още остават различия между изключенията, предвидени в горепосочените правила. Ако списъците с изключения не бъдат напълно хармонизирани, несъответствията и противоречията между тези правила, приложими спрямо професионалните водачи, също няма да бъдат напълно отстранени.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 403, 30.12.2006 г, стр. 18).

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 102, 11.4.2006 г, стр. 1).

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО) № 561/2006, членове 3 и 13.

4.3 Въпреки че силно приветства целта за повишаване на пътната безопасност, ЕИСК има резерви относно предвиденото в настоящото предложение за директива изискване най-малко една тема, свързана единствено с пътната безопасност, да бъде включвана в продължаващото обучение (на практика в един от петте дни на продължаващото обучение). Вместо това изискването би могло да бъде формулирано в синхрон с предложението в директивата ⁽¹¹⁾, допълвайки я така, че в продължаващото обучение да бъде включен поне един обучителен ден, в който „специално се набляга на пътната безопасност, здравето, безопасността на работното място и рационализирането на консумацията на гориво“. По този начин би било гарантирано включването във всяка обучителна програма за професионални водачи в ЕС и на ефективни от гледна точка на потреблението на гориво методи на шофиране и методи на предвиждащо шофиране. Тези области са неразделна част от пътната безопасност.

4.4 В няколко държави членки обучението на работното място е съществена част от обучението за придобиване на начална квалификация на водачите. По време на обучението на работното място водачът изпълнява практически задължения в търговския транспорт под ръководство и надзор. Тази възможност следва да бъде запазена, за да се осигури, че още по време на обучението водачите се запознават с реалната работа, и по този начин да се гарантира изцяло, че новите участници в сектора притежават професионални умения. В тази връзка ЕИСК се противопоставя категорично на съдържащото се в предложението за директива изменение, което би попречило на водачите да се занимават с транспортни дейности с търговска цел по време на обучението си за придобиване на начална квалификация. Въпреки това бихме отбелязали, че правото на водачите да се занимават с транспортни дейности с търговска цел трябва винаги да е неразделна част от обучението (под надзор) и в никакъв случай не бива да води до нарушаване на конкуренцията или до социален дъмпинг.

4.5 ЕИСК приветства възможността, предоставена в изменената директива, за одобряване на задължителни обучителни курсове въз основа на други правила на ЕС (например допълнително обучение за осведоменост относно уврежданията при превоз на пътници, обучение за превоз на опасни товари (ADR) и превоз на животни), които да са с времетраене до седем часа или един ден като част от продължаващото обучение. Важно е обаче тази възможност да бъде разширена така, че да бъдат допустими няколко обучителни дни, за да се избегнат припокривания при обучението и да се намалят разходите. Многобройните изисквания за обучения не отговарят на принципите за по-добра и облекчена правна уредба и не третираат по един и същи начин работещите в различни транспортни сектори водачи. От някои от водачите редовно се изисква да преминават както през продължаващо обучение по силата на директивата, така и през други задължителни обучения, съответстващи на задълженията им.

4.6 В предложението за изменение на директивата все пак се допуска електронното обучение като метод, чрез който част от началната квалификация и продължаващото обучение биха могли да бъдат завършвани самостоятелно. По същество тази промяна се приветства до голяма степен, но ЕИСК счита, че максималният обем електронно обучение следва да се определи по-точно, така че неясното понятие „частично“, употребено в предложението, да не доведе до широко многообразие от тълкувания и практики в различните държави членки.

4.7 ЕИСК счита, че е абсолютно наложително да се даде възможност за разделяне на части на всеки един от дните, предвидени за продължаващо обучение. За съжаление в предложението за директива не се предвижда това, като съществува реална опасност да се стигне до противоречия. Тъй като част от обучението може да се предоставя по електронен път, следва да има гъвкаво решение, като например една седемчасова обучителна сесия по една и съща тема да бъде разделена така, че едната част от обучението да се състои в един ден и да обхваща сесии в класна стая или практически упражнения, а другата част да продължи в друг ден чрез електронно обучение. Това е от съществено значение не по-малко и заради факта, че необходимите за обучението сгради и съоръжения често се намират на различни места.

Брюксел, 31 май 2017 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Директива 2003/59/ЕО, член 7, параграф 1.