

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/59/EZ o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe ili putnika i Direktive 2006/126/EZ o vozačkim dozvolama

(COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD))

(2017/C 288/16)

Izvjestitelj: **Pasi MOISIO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 20.2.2017. Europski parlament, 1.3.2017.
Pravni temelj:	članak 91. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	185/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO priznaje da je, usprkos određenim nedostacima, Direktiva o kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača teških teretnih vozila ⁽¹⁾ većinom pozitivno utjecala na europski sektor cestovnog prometa. Stvaranjem usklađenog sustava za osposobljavanje pomoglo se poboljšati sposobnosti profesionalnih vozača da rade svoj posao, razvijena je zajednička razina usluge u sektoru cestovnog prijevoza i povećana je privlačnost tog sektora za nove sudionike.

1.2. EGSO smatra da se prijedlogom o izmjenama ove Direktive o kojemu se raspravlja ⁽²⁾ može dodatno konsolidirati načelo slobode kretanja EU-a te da može predstavljati dodatni korak prema zdravijem i otvorenijem prometnom tržištu EU-a koje je utemeljeno na poštenom tržišnom natjecanju i koje se ujedno može djelotvornije i pravednije nadgledati.

1.3. EGSO podržava ciljeve postavljene izmjenama Direktive o kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača čiji je cilj poboljšanje cestovne sigurnosti u Europi, odnosno poboljšanje cestovne sigurnosti u Europi te zdravlja i sigurnosti profesionalnih vozača na radnom mjestu. Odbor je osobito istaknuo da su tijekom posljednjih nekoliko godina postignuti izvrsni rezultati u području cestovne sigurnosti, zbog čega potiče Komisiju da nastavi s mjerama za jačanje pozitivnog trenda.

1.4. EGSO također pozdravlja cilj zacrtan Direktivom u pogledu usklađivanja i pojednostavljenja administrativnih postupaka u različitim državama članicama kako bi svi tečajevi i programi osposobljavanja vozača koji se provode u bilo kojoj državi članici u skladu s Direktivom bili priznati kao takvi i uzajamno odobreni bez prostora za tumačenje ili zasebne dodatne zahtjeve. Željeli bismo, međutim, naglasiti da uzajamno priznavanje obuke zahtijeva apsolutnu usklađenost opsega i kvaliteta obuke organizirane u različitim državama članicama. Da bi se to osiguralo potrebni su učinkovitiji nadzor i uža suradnja između Europske komisije i vlasti država članica.

⁽¹⁾ Direktiva 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 226, 10.9.2003., str. 4.).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final

1.5. Krivotvorene iskaznice izdane na ime vozača, u kojima su navedene stručne kvalifikacije i krivotvorene potvrde o obuci, koja nije dovršena narušavaju natjecanje na prometnom tržištu i ugrožavaju interese profesionalnih vozača koji poštuju pravila u svom radu. EGSO poziva na stvaranje neprobojnog sustava kojim bi se osigurala vjerodostojnost vozačkih dozvola i kvalifikacija. U pogledu točke 1.4 naših preporuka, u budućnosti treba pojačati nadzor odobrenih ustanova za osposobljavanje koje djeluju u različitim državama kako bi se u svakom pojedinačnom slučaju mogli provjeriti opseg i kvaliteta pružene obuke.

1.6. Nadalje, od ključne je važnosti ojačati podudarnost i dosljednost zakonodavstva EU-a koje se primjenjuje na jednu ciljnu skupinu i sektor, u ovom slučaju profesionalne vozače teških teretnih vozila. Time se povećava pravna zaštita pojedinaca koji djeluju unutar područja primjene pravila i opća vjerodostojnost odredbi EU-a.

1.7. Revizijom Direktive želi se postići njezina veća usklađenost s najnovijim raširenim trendovima relevantnima za promet, kao što su digitalizacija i dekarbonizacija. EGSO podržava ovaj pristup i primjećuje da, iako je promet sve više automatiziran, a sektor preuzima robotizacija, također valja imati na umu središnju ulogu ljudskog čimbenika. Stoga valja prepoznati sve veću potrebu za digitalnim vještinama u pogledu osposobljavanja vozača, kao i važnost vještina vozača u postizanju ciljeva povezanih s niskom razinom emisije ugljika.

1.8. Ključni izazov u području obuhvaćenom Direktivom jest zajamčiti da osobito periodično osposobljavanje ispunjava pojedinačne potrebe profesionalnih vozača i prilagoditi njegov sadržaj kako bi se njime pružala najbolja potpora za konkretne zadatke svakog vozača. Prema tome, Direktiva bi trebala omogućiti fleksibilnost i diskreciju kako u pogledu sadržaja odabranog periodičnog osposobljavanja, tako i samih metoda osposobljavanja.

1.9. EGSO naglašava da bi tijekom osposobljavanja svim polaznicima trebalo pružiti priliku za vožnju vozila, čak i prije nego što steknu početne kvalifikacije. Važno je polaznicima i dalje jamčiti pravo upravljanja vozilima koja se koriste u komercijalnom prijevozu, što je, primjerice, potrebno kako bi im se, uz vodstvo i nadzor, u poduzećima omogućilo učenje na radnom mjestu, te to prihvatiti kao dio početnog osposobljavanja za postizanje kvalifikacija. Revidiranim Direktivom ne bi se smjelo oduzeti to pravo. S druge strane, treba osigurati da pravo na kombiniranje obuke i aktivnosti u području komercijalnog prijevoza ne dovede do nezdrave konkurencije u prometnom sektoru ili oslabi poziciju radnika u njemu.

1.10. Iako je prijedlog Komisije uvelike uravnotežen i predstavlja korak u pravom smjeru, EGSO ipak želi uvesti određene specifične promjene, dodatke i prijedloge kojima bi se, prema našem mišljenju, dodatno ojačao način na koji se Direktiva provodi u praksi i primjenjuje na osposobljavanje vozača. Ti su prijedlozi detaljnije predstavljeni u općim i posebnim napomenama u nastavku.

2. Pozadina

2.1. Direktiva 2003/59/EZ primjenjivala se širom EU-a od 2007. do 2009. Njome se zahtijeva da svi profesionalni vozači teretnih vozila ili autobusa na području EU-a koji rade za prijevoznička poduzeća registrirana u državama članicama EU-a, kao i samozaposleni vozači koji rade kao profesionalni vozači u sektoru komercijalnog prijevoza, prođu obvezno osnovno osposobljavanje kako bi stekli potrebne kvalifikacije.

2.2. U Direktivi 2003/59/EZ propisana je količina periodičnog osposobljavanja koje se mora pohađati u redovitim razmacima radi održavanja profesionalnih vještina, čime je i načelo cjeloživotnog učenja utvrđeno kao dio posla profesionalnog vozača.

2.3. Europska komisija smatra da je ovom Direktivom obuhvaćeno ukupno oko 3,6 milijuna vozača teretnih vozila ili gradskih i putničkih autobusa koji rade za prijevoznička poduzeća (2,8 milijuna vozača teretnih vozila i 0,8 milijuna vozača gradskih i putničkih autobusa) u 28 država članica EU-a.⁽³⁾

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – Radni dokument službi Komisije – Procjena učinka, 1. veljače 2017., str. 10.

2.4. Trajanje osnovnog osposobljavanja iznosi 140 ili 280 sati, ovisno o dobi vozača i prethodnim kvalifikacijama. Svaki vozač mora proći barem 35 sati periodičnog osposobljavanja tijekom svakog petogodišnjeg razdoblja.

2.5. Utvrđeno je nekoliko točaka koje zahtijevaju reviziju na temelju brojnih općih izvješća i procjene učinka koju je zatražila Komisija tijekom posljednjih godina. Problemi i nejednakosti također su uočeni u primjeni i tumačenju Direktive u različitim državama članicama.

2.6. U okviru javnog savjetovanja provedenog u svrhu revizije Direktive⁽⁴⁾ Komisija je primila gotovo 400 odgovora profesionalnih vozača, prijevozničkih poduzeća i radnika u prometnom sektoru, kao i organizacija koje zastupaju njihove poslodavce, u različitim državama članicama.

2.7. Savjetovanje i različita izvješća doveli su do istih zaključaka o problemima u vezi s Direktivom. Komisija vjeruje da postoji opća svijest o problemima uočenima u svakodnevnoj praksi, u cestovnom prijevozu robe i putnika, te da se oni smatraju čimbenikom koji ugrožava ujednačeno i pravedno poslovanje na prometnom tržištu EU-a.

2.8. Problemi se mogu podijeliti u tri skupine⁽⁵⁾:

— osposobljavanje nije uvijek uzajamno priznato,

— sadržaj osposobljavanja nije uvijek u cijelosti usklađen s potrebama pojedinog vozača u smislu osposobljavanja za odgovarajuće radno mjesto,

— razlike i problemi u tumačenju dopuštenih iznimki od područja primjene Direktive, čime je stvorena pravna nesigurnost za profesionalne vozače.

2.9. Uz gore navedena pitanja, postoje ozbiljne nedosljednosti i proturječnosti u pogledu zahtjeva za minimalnu starosnu dob između Direktive o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača i općih odredbi o pravima na vožnju utvrđenima u Direktivi o vozačkim dozvolama. Sve je to u državama članicama stvorilo realne probleme za koje se što prije mora naći rješenje.

2.10. Komisija smatra da cilj bolje i jednostavnije regulative organizirane u skladu s načelima REFIT-a predstavlja još jedan argument za reviziju Direktive.

2.11. Vjeruje se da će se revizijom Direktive postići njezina veća jasnoća, poboljšati dosljednost i stvoriti nova radna mjesta u prometnom sektoru, što obuhvaća i MSP-ove. Komisija vjeruje da će se rješavanjem utvrđenih problema i provedbom prikladne revizije Direktive također omogućiti postizanje znatnih ušteda za vozače i njihove poslodavce.

3. Opće napomene

3.1. U pogledu početnih kvalifikacija vozača države članice na nacionalnoj razini trenutačno moraju odabrati jedan od dvaju mogućih pristupa provedbi: (1) pohađanje tečaja i kraći ispit ili (2) samo duži ispit. U svrhu povećanja fleksibilnosti i mogućnosti izbora te radi ukazivanja na razlike u pojedinačnim razinama kvalifikacija, EGSO preporučuje da se Direktiva ažurira i uvođenjem izričitog prava na usporednu primjenu obaju modela⁽⁶⁾.

3.2. U okviru praktičnog osposobljavanja profesionalnih vozača važno je staviti naglasak na tematska područja koja se odnose na promet i sigurnost na cesti, zdravlje i sigurnost na radnom mjestu, poboljšanje digitalnog znanja i vještina te poučavanje ekološki prihvatljivih i anticipativnih metoda vožnje učinkovitih u smislu potrošnje goriva.

⁽⁴⁾ Za zaključke savjetovanja vidjeti: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf.

⁽⁵⁾ Radni dokument službi Komisije SWD(2017) 26 final, Sažetak procjene učinka priložen dokumentu Prijedlog Direktive o izmjeni direktiva 2003/59/EZ i 2006/126/EZ.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tablica 1., str. 6.

3.3. Pri razmatranju ovog pitanja važno je imati na umu glavni nedostatak koji su tijekom savjetovanja istaknuli profesionalni vozači i drugi sudionici u prometnom sektoru, a to je da sadržaj osposobljavanja nužno ne zadovoljava pojedinačne potrebe vozača u smislu osposobljavanja za konkretno radno mjesto. Zbog toga sadržaj svakog tečaja mora biti osmišljen tako da na najbolji način bude prilagođen svakom vozaču. EGSO ističe da će to dovesti do veće privlačnosti osposobljavanja i potaknuti profesionalne vozače na učenje.

3.4. Prema tome, ako se novom Direktivom pokuša uvesti obveza uključivanja određenih tematskih područja u početne kvalifikacije i/ili programe periodičnog osposobljavanja za profesionalne vozače, valja ih definirati što fleksibilnije i šire, uzimajući pritom u obzir mišljenje EGSO-a izneseno u točki 3.1.

3.5. Budući da profesionalni vozači teških teretnih vozila zbog svojeg posla često moraju proći druge vrste osposobljavanja sukladno s pravom EU-a, imalo bi smisla da ti tečajevi osposobljavanja budu sveobuhvatnije odobreni kao dio periodičnog osposobljavanja predviđenog Direktivom o kvalifikacijama i zahtjeva za osposobljavanje vozača. Time bi se izbjegla preklapanja u osposobljavanju, smanjilo administrativno opterećenje i postigle uštede te povećala motivacija vozača za sudjelovanje u osposobljavanju.

3.6. Revidiranom Direktivom predviđena je mogućnost pohađanja tečajeva periodičnog osposobljavanja u obliku e-učenja. EGSO to smatra pozitivnim i ključnim poboljšanjem u osposobljavanju profesionalnih vozača koje samo po sebi poboljšava digitalne vještine i osobito je korisno za gospodarske subjekte u udaljenim regijama. E-učenje polaznicima omogućava da ne moraju putovati (a putovanja su često daleka) da bi sudjelovali u tradicionalnom obliku poučavanja.

3.7. Izražava žaljenje jer Komisija nije omogućila podjelu sedmosatnog dnevnog osposobljavanja na dijelove, nego se osposobljavanje i dalje mora provoditi odjednom, tijekom jednog dana. To je stvarni problem za vozače i prijevoznika poduzeća. Koordiniranje rada i osposobljavanja, poboljšanje ishoda učenja i pružanje mogućnosti e-učenja zahtijevaju veću fleksibilnost. Za postizanje ciljeva periodičnog osposobljavanja ključno je pružiti ukupno 35 sati osposobljavanja, a ne održavati tečajeve u trajanju od 7 sati dnevno. Tom bi se preporukom također ispunili ciljevi REFIT-a.

3.8. Stečene vještine dokazuju se zasebnom vozačkom karticom o kvalifikacijama ili dokazom o važećim kvalifikacijama na temelju unošenja koda EU-a kojim se one dokazuju u vozačkim dozvolama. Te mogućnosti prepuštene su diskrecijskoj ovlasti država članica. Krivotvoreni dokumenti pokazali su se rastućim praktičnim problemom. Stoga EGSO preporučuje hitno stvaranje baze podataka na razini EU-a u kojoj bi različite strane u stvarnom vremenu mogle provjeriti valjanost vozačevih profesionalnih kvalifikacija. To bi se moglo postići uvođenjem podataka o profesionalnim kvalifikacijama u sustav RESPER⁽⁷⁾, u kojemu države članice razmjenjuju podatke o nacionalnim vozačkim dozvolama. Na taj bi način nadležna tijela država članica mogla istodobno utvrditi valjanost prava na vožnju i profesionalnih kvalifikacija.

4. Posebne primjedbe

4.1. EGSO insistira na tome da se hitno uklone proturječnosti u zahtjevima za minimalnu starosnu dob između Direktive EU-a o vozačkim dozvolama⁽⁸⁾ i Direktive o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača. U tu je svrhu predloženo unošenje iznimke u Direktivu o vozačkim dozvolama kojom bi se vozačke dozvole mogle izdavati u skladu s dobnim ograničenjima iz Direktive 2003/59/EZ.

4.2. EGSO smatra da je ključno zajamčiti da su iznimke iz područja primjene koje će se unijeti u Direktivu također u svakom smislu istovjetne iznimkama⁽⁹⁾ koje se odnose na vozače teških vozila iz uredbe o vremenima vožnje i odmaranja⁽¹⁰⁾. Iako je u tom pogledu postignut određeni napredak zahvaljujući trenutnom prijedlogu za izmjenu Direktive, i dalje postoje nejednakosti između iznimaka utvrđenih u prethodno navedenim pravilima. Ako se popisi iznimaka ne usklade u cijelosti, nedosljednosti i proturječnosti između pravila koja se primjenjuju na profesionalne vozače neće biti potpuno uklonjene.

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

⁽⁸⁾ Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 403, 30.12.2006., str. 18.).

⁽⁹⁾ Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 102, 11.4.2006., str. 1.).

⁽¹⁰⁾ Uredba (EZ) br. 561/2006, članci 3. i 13. (SL L 102, 11.4.2006., str. 1.).

4.3. Iako je cilj poboljšanja sigurnosti na cestama itekako dobrodošao, EGSO izražava rezervu u pogledu zahtjeva u sadašnjem Prijedlogu direktive da se u periodično osposobljavanje uključi barem jedan predmet koji se odnosi isključivo na sigurnost na cestama (u praksi bi to značilo jedan od pet dana periodičnog osposobljavanja). Umjesto toga, zahtjev bi se, u skladu s prijedlogom u Direktivi⁽¹⁾ i u vidu njegove nadopune, mogao oblikovati tako da periodično osposobljavanje obuhvaća barem jedan dan „s posebnim naglaskom na sigurnost prometa na cestama, zdravlje i sigurnost na radnom mjestu te racionalizaciju potrošnje goriva”. Na taj bi se način zajamčilo uključivanje anticipativnih metoda vožnje učinkovitih u smislu potrošnje goriva u svaki program osposobljavanja za profesionalne vozače u EU-u. Ta su područja sastavni dio sigurnosti na cesti.

4.4. U nekoliko država članica osposobljavanje na radnom mjestu predstavlja sastavni dio osposobljavanja za stjecanje početnih kvalifikacija vozača. Tijekom osposobljavanja na radnom mjestu vozač obavlja praktične dužnosti komercijalnog prijevoza uz vodstvo i nadzor. Ta bi se mogućnost trebala zadržati kako bi se zajamčilo da se vozači upoznaju s poslom već tijekom osposobljavanja, čime bi se u cijelosti zajamčilo da novi sudionici u sektoru imaju profesionalne vještine. Stoga se EGSO snažno protivi izmjeni sadržanoj u Prijedlogu direktive kojom bi se vozače spriječilo da obavljaju komercijalni prijevoz tijekom osposobljavanja za stjecanje početnih kvalifikacija. Međutim, želimo naglasiti da pravo obavljanja komercijalnog prijevoza mora uvijek i u potpunosti biti uključeno u osposobljavanje (pod nadzorom) i ni u kom slučaju ne smije dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja ili do socijalnog dampinga.

4.5. EGSO pozdravlja mogućnost predviđenu izmijenjenom Direktivom kojom bi se odobrili obvezni tečajevi osposobljavanja temeljeni na drugim pravilima EU-a (npr. dodatno osposobljavanje za podizanje razine svijesti o invaliditetu u putničkom prijevozu, osposobljavanje o opasnim tvarima za prijevoz opasnih tvari i prijevoz životinja) u trajanju do sedam sati, ili jednog dana, u okviru periodičnog osposobljavanja. Međutim, ovu mogućnost treba proširiti kako bi se, radi izbjegavanja preklapanja i smanjivanja troškova, omogućilo da osposobljavanje traje nekoliko dana. Višestruki zahtjevi u pogledu osposobljavanja nisu u skladu s načelima bolje i jednostavnije regulative i ne osiguravaju jednak odnos prema vozačima iz različitih prometnih sektora jer neki od njih imaju obvezu redovnog pohađanja periodičnog osposobljavanja u skladu s Direktivom kao i drugog obaveznog osposobljavanja povezanog s obavljanjem njihovih dužnosti.

4.6. Prijedlogom izmjene Direktive i dalje bi bilo omogućeno e-učenje. Time bi se dio početnih kvalifikacija i periodičnog osposobljavanja mogao obaviti zasebno. Ova je promjena u biti veoma dobrodošla, ali EGSO smatra da bi trebalo preciznije utvrditi koliko e-učenje smije najdulje trajati kako neprecizna definicija pojma „djelomično” u Prijedlogu ne bi dovela do velikih razlika u tumačenju i praksi u različitim državama članicama.

4.7. Prema mišljenju EGSO-a, apsolutno se mora omogućiti podjela jednodnevnog periodičnog osposobljavanja na više dijelova. Nažalost, to Prijedlogom direktive nije predviđeno te postoji stvarna opasnost od proturječnosti. S obzirom na to da se dio osposobljavanja može obaviti s pomoću e-učenja, trebalo bi postojati fleksibilno rješenje kojim bi se, primjerice, jedan sedmosatni dan osposobljavanja o istoj temi podijelio tako da se osposobljavanje jedan dan odvija u učionici ili u obliku praktičnih vježbi, a zatim nastavi neki drugi dan putem e-učenja. To je od ključne važnosti i zbog toga što se potrebni nastavni objekti često nalaze na različitim mjestima.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Direktiva 2003/59/EZ, članak 7. stavak 1. (SL L 226, 10.9.2003., str. 4.).