

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/59/CE privind calificarea inițială și formarea periodică a conducătorilor auto ai anumitor vehicule rutiere destinate transportului de mărfuri sau de pasageri, precum și a Directivei 2006/126/CE privind permisele de conducere

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

(2017/C 288/16)

Raportor: **Pasi MOISIO**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 20.2.2017 Parlamentul European, 1.3.2017
Temei juridic	Articolul 91 din TFUE
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	16.5.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	31.5.2017
Sesiunea plenară nr.	526
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	185/0/0

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE recunoaște că, în pofida anumitor lacune, Directiva privind calificarea și formarea periodică a conducătorilor auto ai vehiculelor grele de marfă ⁽¹⁾ a avut, în general, efecte pozitive asupra sectorului european al transportului rutier. Crearea unui sistem armonizat de formare a contribuit la îmbunătățirea capacității conducătorilor auto profesioniști de a-și desfășura activitatea, a stabilit un nivel comun de servicii în sectorul transportului rutier și a sporit atractivitatea sectorului pentru nou-veniți.

1.2. CESE consideră că propunerea în discuție ⁽²⁾, de modificare a acestei directive, are potențialul de a consolida în continuare principiul UE privind libera circulație și de a fi un pas înainte spre o piață a transporturilor în UE mai sănătoasă și mai deschisă, care să se bazeze pe o concurență loială și care să poată fi, de asemenea, supravegheată mai eficient și mai echitabil.

1.3. CESE aprobă obiectivele stabilite la revizuirea Directivei privind calificarea și formarea periodică a conducătorilor auto, și anume de a îmbunătăți siguranța rutieră în Europa și sănătatea și siguranța conducătorilor auto profesioniști la locul de muncă. Comitetul a subliniat, în special, că în ultimii ani au fost obținute rezultate excelente în domeniul siguranței rutiere și, prin urmare, îndeamnă Comisia să ia în continuare măsuri pentru a consolida tendința pozitivă.

1.4. Totodată, CESE salută obiectivul directivei de armonizare și simplificare a procedurilor administrative din diferitele state membre, astfel încât sesiunile și programele de formare pentru conducătorii auto desfășurate în orice stat membru în temeiul directivei să fie recunoscute ca atare și să fie acceptate reciproc, fără să existe o marjă de interpretare sau cerințe suplimentare separate. Cu toate acestea, trebuie subliniat că recunoașterea reciprocă a formării necesită un nivel absolut de uniformitate în ceea ce privește domeniul de aplicare și calitatea cursurilor de formare organizate în diferitele state membre. Pentru a garanta acest lucru, vor fi necesare o supraveghere mai eficientă și o cooperare mai strânsă între Comisia Europeană și autoritățile statelor membre.

⁽¹⁾ Directiva 2003/59/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 226, 10.9.2003, p. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. Permisele de conducere falsificate, care pretind să ateste calificările profesionale ale titularului, și certificatele de formare profesională falsificate, care pretind să ateste participarea la cursuri care nu au fost de fapt urmate, denaturează concurența pe piața transporturilor și prejudiciază interesele conducătorilor auto profesioniști care își desfășoară activitatea în mod legal. CESE solicită crearea unui sistem infailibil, pentru a garanta autenticitatea permiselor de conducere și a certificatelor de calificare profesională ale șoferilor. În ceea ce privește recomandările formulate la punctul 1.4, pe viitor ar trebui consolidată supravegherea centrelor de formare profesională care își desfășoară activitatea în diferite țări, astfel încât domeniul de aplicare și calitatea formării pe care acestea o oferă să poată fi verificate în fiecare caz, fără excepție.

1.6. Mai mult, este extrem de importantă consolidarea concordanței și a coerenței legislației UE aplicabile unui singur grup și sector-țintă (în cazul de față, conducătorilor auto profesioniști de vehicule grele de marfă). Acest lucru crește atât protecția juridică a persoanelor fizice care își desfășoară activitatea în domeniul de aplicare al normelor, cât și credibilitatea generală a dispozițiilor UE.

1.7. Revizuirea directivei urmărește mai buna aliniere a acesteia la ultimele tendințe generale, care sunt extrem de relevante pentru transport, cum ar fi digitalizarea și decarbonizarea. CESE aprobă această abordare și remarcă faptul că, deși transportul se află într-un proces rapid de automatizare, iar robotizarea devine predominantă în acest sector, trebuie, de asemenea, să se țină seama în continuare de rolul central al factorului uman. Prin urmare, trebuie recunoscută nevoia tot mai mare de competențe digitale în formarea conducătorilor auto și importanța competențelor conducătorilor auto în atingerea obiectivelor privind emisiile scăzute de dioxid de carbon.

1.8. O provocare importantă în domeniul care face obiectul directivei este de a garanta că formarea periodică răspunde, în special, nevoilor individuale ale conducătorilor auto profesioniști și de a adapta conținutul său, astfel încât să acorde sprijin optim pentru sarcinile specifice fiecărui conducător auto. Astfel, directiva ar trebui să permită o abordare flexibilă și o marjă de apreciere atât în ceea ce privește conținutul sesiunilor de formare periodice selectate, cât și metodele de furnizare a acestor cursuri.

1.9. CESE subliniază că, în timpul formării, ar trebui să existe posibilitatea de a conduce un vehicul, chiar și înainte de obținerea calificării inițiale. Este important să se garanteze că participanții la cursurile de formare continuă să beneficieze de dreptul de a conduce și vehicule comerciale, ceea ce este necesar, de exemplu, pentru a permite învățarea la locul de muncă în cadrul societăților, sub îndrumare și supraveghere, și că acest lucru este acceptat ca făcând parte din pregătirea lor inițială pentru calificare. Directiva revizuită nu ar trebui să elimine acest drept. Pe de altă parte, ar trebui să se garanteze că dreptul de a integra operațiunile comerciale de transport în cadrul formării nu atrage după sine o concurență nesănătoasă în sectorul transporturilor sau slăbirea poziției lucrătorilor din acest sector.

1.10. Deși propunerea Comisiei este, în general, bine echilibrată și reprezintă un pas în direcția corectă, CESE ar dori, totuși, să prezinte anumite modificări, completări și propuneri specifice care, în opinia noastră, ar consolida și mai mult modul în care aceasta este implementată și aplicată în domeniul formării conducătorilor auto. Aceste propuneri sunt prezentate mai amănunțit în observațiile generale și specifice de mai jos.

2. Context

2.1. Directiva 2003/59/CE a fost pusă în aplicare pe teritoriul UE în perioada 2007-2009. Directiva impune tuturor conducătorilor auto profesioniști de vehicule de marfă sau de autobuze și autocare de pe teritoriul UE care lucrează pentru societăți de transport înregistrate în statele membre ale UE, precum și șoferilor independenți care lucrează în calitate de conducători auto profesioniști în sectorul transportului comercial să urmeze cursuri de formare de bază obligatorii pentru a obține calificarea necesară.

2.2. Directiva 2003/59/CE a stabilit, de asemenea, principiul învățării pe tot parcursul vieții în cadrul activității conducătorului auto profesionist, prin prevederea unui număr de stagii de formare periodică, la intervale regulate, în vederea păstrării competențelor profesionale.

2.3. Comisia Europeană estimează că, în total, în cele 28 de state membre ale UE, directiva este aplicabilă unui număr de aproximativ 3,6 milioane de conducători auto de vehicule de marfă sau de autobuze și autocare care lucrează pentru societăți de transport (2,8 milioane de conducători auto de vehiculele de marfă și 0,8 milioane de conducători auto de autobuze și autocare)⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – Document de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea impactului, 1 februarie 2017, p. 10.

2.4. Durata unui curs de formare de bază este de 140 sau 280 de ore, în funcție de vârsta conducătorului auto și de alte calificări anterioare. Fiecare conducător auto trebuie să urmeze un curs de formare periodică de cel puțin 35 de ore pe o perioadă de cinci ani.

2.5. Pe baza numărului mare de rapoarte detaliate și a evaluării impactului solicitate de Comisie în ultimii ani, au fost identificate mai multe puncte care necesită o revizuire. Au fost, de asemenea, constatate probleme și disparități în aplicarea și interpretarea directivei în diferite state membre.

2.6. Într-o consultare publică efectuată în vederea revizuirii directivei ⁽⁴⁾, Comisia a primit aproape 400 de răspunsuri din partea conducătorilor auto profesioniști, a întreprinderilor de transport și a lucrătorilor din domeniul transporturilor, precum și din partea organizațiilor reprezentative ale angajatorilor, din diferite state membre.

2.7. Atât consultarea, cât și diferitele rapoarte au ajuns exact la aceleași constatări cu privire la problemele legate de directivă. Comisia consideră că există o conștientizare generală cu privire la problemele constatate în practica de zi cu zi, atât în transportul de marfă, cât și în transportul rutier de pasageri, și că acestea au fost considerate ca fiind un factor ce împiedică operațiunile uniforme și echitabile pe piața transporturilor din UE.

2.8. Problemele se pot împărți în trei categorii ⁽⁵⁾:

- nu există întotdeauna o recunoaștere reciprocă a formării profesionale;
- conținutul formării nu corespunde întotdeauna pe deplin nevoilor individuale de formare ale conducătorului auto pentru profilul său de muncă;
- există disparități și probleme în ceea ce privește interpretarea derogărilor admisibile de la domeniul de aplicare al directivei, ceea ce a creat incertitudine juridică pentru conducătorii auto profesioniști.

2.9. Pe lângă acestea, există neconcordanțe și contradicții serioase în ceea ce privește cerințele referitoare la vârsta minimă între directiva privind calificarea inițială și formarea periodică a conducătorilor auto și dispozițiile generale privind drepturile de conducere prevăzute în directiva privind permisele de conducere. Acestea au creat probleme reale în statele membre; prin urmare, trebuie găsită o soluție fără întârziere.

2.10. Comisia consideră că obiectivul unei reglementări mai bune și mai puțin stricte în conformitate cu principiile REFIT reprezintă un motiv în plus pentru revizuirea directivei.

2.11. Se consideră că revizuirea directivei va aduce clarificări, va îmbunătăți coerența și va crea noi locuri de muncă în sectorul transporturilor, inclusiv pentru IMM-uri. Prin abordarea problemelor identificate și prin revizuirea în mod corespunzător a directivei, Comisia consideră că va fi, de asemenea, posibil să se realizeze reduceri considerabile de costuri, atât pentru conducătorii auto, cât și pentru angajatorii lor.

3. Observații generale

3.1. În prezent, statele membre trebuie să aleagă între două abordări alternative de punere în aplicare la nivel național în ceea ce privește calificarea inițială a conducătorilor auto: (1) participarea la curs și un test mai scurt sau (2) doar un test mai lung. Pentru a spori flexibilitatea și posibilitățile de alegere și atrăgând atenția asupra diferențelor dintre nivelurile individuale de calificare, CESE recomandă actualizarea directivei și prin introducerea unui drept explicit pentru aplicarea în paralel a ambelor modele ⁽⁶⁾.

3.2. Este important ca, în cadrul formării practice a conducătorilor auto profesioniști, să se sublinieze domeniile tematice legate de transport, de siguranța rutieră și de sănătatea și siguranța la locul de muncă, îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor digitale, precum și predarea unor metode de conducere ecologice, eficiente din punctul de vedere al consumului de combustibil și anticipative.

⁽⁴⁾ Pentru concluziile consultării, a se vedea: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2017) 26 final, Rezumatul evaluării impactului care însoțește Propunerea de directivă de modificare a Directivei 2003/59/CE și a Directivei 2006/126/CE.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabelul 1, pagina 6.

3.3. Atunci când se analizează această problemă, este important să se țină cont de principalul inconvenient evidențiat de conducătorii auto profesioniști și de alți actori din sectorul transporturilor în cadrul consultărilor, și anume că conținutul formării nu corespunde întotdeauna nevoilor individuale de formare ale conducătorului auto pentru profilul său de muncă. Prin urmare, conținutul cursurilor trebuie să fie unul specific, astfel încât acestea să fie foarte bine adaptate pentru fiecare conducător auto. CESE subliniază că acest lucru va spori atractivitatea formării și îi va motiva pe conducătorii auto profesioniști să învețe.

3.4. Astfel, în cazul în care, prin noua directivă, se urmărește includerea obligatorie a anumitor domenii tematice în cadrul programelor de calificare inițială și/sau de formare periodică pentru conducătorii auto profesioniști, acestea ar trebui definite într-un mod cât mai flexibil, în linii cât mai mari și în termeni cât mai generali posibili, ținând seama, totodată, de punctele de vedere ale CESE prezentate la punctul 3.1 de mai sus.

3.5. Deoarece, dată fiind activitatea lor și în virtutea legislației UE, conducătorilor auto profesioniști de vehicule grele li se cere adesea să urmeze alte tipuri de cursuri de formare, s-ar conveni ca aceste sesiuni de formare să fie recunoscute într-un mod mai cuprinzător ca făcând parte din formările periodice prevăzute în directiva privind cerințele de calificare și de formare pentru conducătorii auto. Acest lucru ar evita suprapunerile în cadrul formării, ar reduce birocrăția, ar economisi bani și ar spori, de asemenea, motivația conducătorilor auto de a participa la cursuri de formare.

3.6. Directiva revizuită prevede posibilitatea de a urma cursuri de formare periodică de tip e-learning. CESE consideră că acesta este un lucru pozitiv și o îmbunătățire esențială a formării conducătorilor auto profesioniști. Acest lucru îmbunătățește în sine competențele digitale și este deosebit de util pentru operatorii din regiunile îndepărtate. Prin e-learning, cursanții nu trebuie să se deplaseze pentru formare pe distanțe ce pot fi adesea lungi, pentru a urma formele tradiționale de instruire.

3.7. Este regretabil că Comisia nu a făcut posibilă împărțirea zilei de formare de șapte ore în mai multe părți și că aceasta încă trebuie să se desfășoare ca o sesiune neîntreruptă. Aceasta este o problemă reală pentru conducătorii auto și societățile de transport. Este nevoie de mai multă flexibilitate pentru coordonarea muncii și a formării, îmbunătățirea rezultatelor învățării și furnizarea de opțiuni pentru e-learning. În vederea atingerii obiectivelor de formare periodică, este esențial să se ofere cursuri de formare care să cuprindă 35 de ore în total, și nu sesiuni de formare de câte 7 ore. Această recomandare ar contribui, de asemenea, la realizarea obiectivelor REFIT.

3.8. Competențele obținute sunt demonstrate cu un card de calificări separat al conducătorului auto sau printr-o mențiune privind calificările valabile pe baza introducerii codului UE care le afișează în permisul de conducere. Aceste opțiuni sunt lăsate la latitudinea statelor membre. Actele falsificate s-au dovedit a fi o problemă practică tot mai mare. Prin urmare, CESE recomandă crearea în regim de urgență la nivelul UE a unei baze de date în care diferite părți ar putea să verifice în timp real valabilitatea efectivă a calificărilor profesionale ale unui conducător auto. Acest lucru ar fi posibil prin includerea datelor privind calificările profesionale în sistemul RESPER⁽⁷⁾, prin care statele membre fac schimb de informații privind permisele de conducere naționale. Acest lucru ar permite autorităților statelor membre să stabilească simultan valabilitatea drepturilor de conducere și a calificărilor profesionale.

4. Observații specifice

4.1. CESE solicită eliminarea fără întârziere a contradicțiilor dintre cerințele privind vârsta minimă existente între Directiva UE privind permisele de conducere⁽⁸⁾ și Directiva privind calificarea inițială și formarea periodică a conducătorilor auto. În acest sens, se propune introducerea unei derogări în Directiva privind permisele de conducere, conform căreia permisele de conducere pot fi emise în conformitate cu limitele de vârstă prevăzute în Directiva 2003/59/CE.

4.2. În opinia CESE, este esențial să se garanteze că derogările de la domeniul de aplicare care urmează să fie incluse în directivă sunt, de asemenea, identice în toate privințele cu derogările⁽⁹⁾ relevante pentru conducătorii de vehicule grele prevăzute în Regulamentul privind timpul de conducere și perioadele de odihnă⁽¹⁰⁾. Deși s-au înregistrat câteva progrese în acest sens cu privire la actuala propunere de modificare a directivei, există în continuare discrepanțe între derogările prevăzute în normele menționate mai sus. În cazul în care listele cu derogări nu sunt pe deplin armonizate, nu vor fi complet eliminate nici neconcordanțele și contradicțiile dintre aceste norme aplicabile conducătorilor auto profesioniști.

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

⁽⁸⁾ Directiva 2006/126/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 403, 30.12.2006, p. 18).

⁽⁹⁾ Regulamentul (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 102, 11.4.2006, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Regulamentul (CE) nr. 561/2006, articolele 3 și 13.

4.3. Deși obiectivul de îmbunătățire a siguranței rutiere este binevenit, CESE are rezerve cu privire la cerința din actuala propunere de directivă potrivit căreia formarea periodică include cel puțin un subiect legat exclusiv de siguranța rutieră (în practică, într-una din cele cinci zile de formare periodică). În schimb, în conformitate cu propunerea din directivă ⁽¹¹⁾ și în completarea acesteia, cerința ar putea fi formulată astfel încât formarea periodică să includă cel puțin o zi de formare care să pună „accentul în mod special pe siguranța rutieră, sănătatea și siguranța la locul de muncă și raționalizarea consumului de carburant”. Acest lucru ar asigura, de asemenea, includerea metodelor de conducere anticipative și eficiente din punctul de vedere al consumului de combustibil în orice program de formare pentru conducătorii auto profesioniști din UE. Aceste domenii sunt o parte integrantă din siguranța rutieră.

4.4. În mai multe state membre, formarea la locul de muncă este o parte esențială din cadrul formării inițiale de calificare pentru conducătorii auto. Pe durata formării la locul de muncă, conducătorul auto îndeplinește sarcini practice de transport comercial sub îndrumare și supraveghere. Ar trebui să se mențină această posibilitate, astfel încât șoferii să se familiarizeze deja cu activitatea pe durata formării și, în acest mod, să se garanteze pe deplin că nou-intrații în sector dețin competențe profesionale. Prin urmare, CESE se opune cu fermitate modificării din propunerea de directivă care i-ar împiedica pe conducătorii auto să participe la operațiuni comerciale de transport în timpul formării inițiale de calificare. Comitetul subliniază însă că acest drept de a participa la operațiuni comerciale de transport trebuie să fie întotdeauna pe deplin integrat în formare (și trebuie exercitat sub supraveghere) și nu ar trebui în niciun caz să conducă la denaturări ale concurenței sau la dumping social.

4.5. CESE salută posibilitatea prevăzută în directiva modificată ca anumite cursuri obligatorii de formare pe baza altor norme ale UE (de exemplu, formarea suplimentară, care vizează sensibilizarea cu privire la nevoile persoanelor cu handicap în transportul de pasageri, formarea ADR pentru transportul de mărfuri periculoase și transportul de animale) să fie recunoscute ca parte a formării periodice, dacă durează cel mult șapte ore sau o zi. Cu toate acestea, este important să se extindă această posibilitate la mai multe zile de formare, pentru a evita suprapunerile în cadrul formării și a reduce costurile. Cerințele multiple în materie de formare nu sunt în concordanță cu principiile unei reglementări mai bune și mai puțin stricte și nu-i tratează în mod egal pe conducătorii auto care lucrează în diferite sectoare de transport, o parte dintre aceștia fiind obligați să urmeze atât formarea periodică prevăzută de directivă, cât și alte cursuri de formare obligatorii relevante pentru desfășurarea activității lor.

4.6. Propunerea de modificare a directivei ar permite în continuare formarea de tip e-learning, ca metodă prin care o parte din calificarea inițială și din formarea periodică ar putea fi realizată în mod independent. Această modificare este, în esență, binevenită, dar CESE consideră că ar trebui prevăzută mai exact numărul maxim de cursuri de formare de tip de e-learning, astfel încât definiția vagă a termenului „parțial” din propunere să nu dea naștere unor interpretări și practici foarte divergente în diferite state membre.

4.7. În opinia CESE, este absolut necesar ca formarea prevăzută pentru o zi să poată fi divizată. Din păcate, propunerea de directivă nu prevede acest lucru și există un risc real să apară contradicții. Având în vedere că o parte din cursurile de formare pot fi oferite prin intermediul e-learning, ar trebui să existe o soluție flexibilă, de exemplu, scindând o sesiune de formare de șapte ore pe același subiect, astfel încât o parte din activitatea de formare să se desfășoare într-o zi sub forma unor sesiuni în sala de clasă sau a unor exerciții practice, iar cealaltă parte să continue într-o altă zi prin e-learning. Acest lucru este esențial, nu în ultimul rând, deoarece unitățile de instruire necesare sunt deseori situate în locuri diferite.

Bruxelles, 31 mai 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Directiva 2003/59/CE, articolul 7 alineatul (1).