

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej

COM(2006) 569 wersja ostateczna — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

Dnia 10 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 71 ust. 1 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2007 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 435. sesji plenarnej w dniach 25-26 kwietnia 2007 r. (posiedzenie z 26 kwietnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji służącą ukształtowaniu trzeciego filaru polityki bezpieczeństwa drogowego, a mianowicie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Równoległe do rozwiązań skierowanych do kierowców pojazdów i rozwiązań dotyczących pojazdów proponowana dyrektywa ma na celu włączenie kwestii bezpieczeństwa do wszystkich etapów planowania, projektowania i eksploatacji infrastruktury drogowej w ramach sieci transeuropejskiej (TEN-T). W polityce bezpieczeństwa drogowego wszystkie aspekty są równie ważne.

1.2 Chociaż Komitet jest świadomy tego, że wpływ rozwiązań dotyczących infrastruktury drogowej będzie ogólnie — tam, gdzie infrastruktura jest już dobrze rozwinięta — mniejszy niż wpływ rozwiązań dotyczących kierowców i pojazdów, to jest on przekonany, że także tu należy zastosować wszelkie środki, by poprawić bezpieczeństwo drogowe i zmniejszyć liczbę ofiar wypadków.

1.3 Zdaniem Komitetu, proponowane środki dotyczące trzeciego filaru polityki bezpieczeństwa drogowego nie powinny ograniczać się do sieci TEN-T, ale zostać rozszerzone na wszystkie drogi pozamiejskie w państwach członkowskich, na których dochodzi do wielu wypadków. Ponieważ z pewnością celem jest możliwie największe obniżenie liczby ofiar wypadków drogowych i stwierdza się, że największe „zyski” (obniżenie liczby ofiar o 1300, zamiast o 600 osób) można uzyskać przy infrastrukturze innej niż sieci TEN-T, można by oczekiwać od Komisji zwrócenia znacznie większej uwagi na ten aspekt. Komitet sądzi, że art. 71 ust. 1 lit. c) TWE stanowi ku temu dobrą podstawę.

1.4 Komitet wzywa w związku z tym państwa członkowskie do zaaprobowania rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie drogi pozamiejskie.

1.5 Proponowaną przez Komisję formą prawną dla tych przepisów jest dyrektywa. Biorąc pod uwagę skuteczność proponowanych rozwiązań, Komitet jest zdania, że dyrektywa nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, ponieważ pozostawia państwom członkowskim zbyt wiele swobody, co nie pozwoli osiągnąć jednolitości stosowania. Biorąc pod uwagę cel Komisji, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2010 w porównaniu z

rokiem 2000, Komitet sądzi, że konieczne jest, by Komisja sięgnęła po bardziej wiążący instrument prawny niż dyrektywa, którego przepisy powinny obowiązywać wszystkie zainteresowane strony, zarówno władze jak i podmioty prywatne.

1.6 Fakt, że wspomniana w punkcie 1.3 podstawa prawna wymaga zastosowania zasady pomocniczości, nie stanowi przeszkody. Wręcz przeciwnie: w celu zapewnienia jednolitego stosowania, tak potrzebnego w tym przypadku, konieczne są właśnie działania na szczeblu europejskim.

1.7 Komitet pragnie także zwrócić uwagę na znaczenie analizy przyczyn wypadków drogowych. Właśnie na podstawie tych analiz można precyzyjnie określić, w jakim stopniu cechy infrastruktury drogowej są przyczyną wypadków, oraz przedsięwziąć skuteczne działania.

2. Wstęp

2.1 Do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wypadki drogowe postrzegano jako zjawisko społeczne, nieodłącznie wiążące się z mobilnością w naszym życiu gospodarczym i społecznym.

2.2 Ograniczona była także rola Wspólnoty Europejskiej. Wobec braku jasnych kompetencji nie mogła ona wiele zdziałać. Mogła jedynie przyjmować dyrektywy, przede wszystkim w zakresie norm technicznych, w celu poprawy wyposażenia ochronnego pojazdów (obowiązek korzystania z pasów bezpieczeństwa, ograniczniki prędkości w samochodach ciężarowych itp.).

2.3 Jednak od początku XXI wieku obserwuje się zmianę myślenia w tej dziedzinie. Badania wykazały, że bezpieczeństwo drogowe stanowi jeden z najważniejszych powodów niepokoju obywateli UE. Dotyczy to w szczególności transportu drogowego, bo właśnie na drogach ginie najwięcej osób.

2.4 W 2000 r. w Unii Europejskiej, liczącej ówczesnie 15 państw, ponad 40 tys. osób straciło życie w wypadkach drogowych, a ponad 1,7 mln zostało rannych. Bezpośrednie wymierne koszty wypadków drogowych wynoszą rocznie 45 mld EUR rocznie, natomiast koszty pośrednie, w tym szkody fizyczne i psychiczne poniesione przez ofiary i ich rodziny, 160 mld EUR rocznie.

2.5 Od czasu przyjęcia traktatu z Maastricht Wspólnota Europejska dysponuje lepszymi, z prawnego punktu widzenia, narzędziami do podejmowania działań w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego, jednak prowadzenie prawdziwej polityki wspólnotowej w tej sferze jest nadal trudne z uwagi na obowiązywanie zasady pomocniczości.

2.6 Biała księga z 2001 r. pt. „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje” oraz komunikat w sprawie europejskiego programu działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego z czerwca 2003 r. poświęcają wiele uwagi działaniom, które mogą przynieść poprawę bezpieczeństwa drogowego. Obok rozwiązań skierowanych do kierowców pojazdów i rozwiązań dotyczących pojazdów trzecim ważnym elementem są rozwiązania dotyczące infrastruktury fizycznej.

2.7 Na poziomie europejskim nie opracowano jeszcze żadnych inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. Bezpieczeństwo drogowe poprawiło się na drogach wyposażonych w systemy kierowania ruchem i jego kontroli opierające się na technologiach informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), jednak wyposażenie infrastruktury drogowej w narzędzia ICT jest jeszcze dalekie od systematycznego.

2.8 Wiele pozostaje więc jeszcze do zrobienia w zakresie poprawy bezpieczeństwa infrastruktury fizycznej. Władze krajowe skłaniają się jednak raczej ku zmniejszaniu środków finansowych przeznaczanych na infrastrukturę drogową, chociaż użytkownicy dróg przykładają coraz większą wagę do ich jakości i bezpieczeństwa.

2.9 Z tego powodu Komisja pragnie poprzez proponowaną dyrektywę włączyć kwestię bezpieczeństwa do wszystkich etapów procesu infrastruktury sieci transeuropejskiej (TEN-T). Jej celem jest wprowadzenie, obok analizy gospodarczej i środowiskowej, także analizy bezpieczeństwa drogowego.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet ocenia cel Komisji, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych do roku 2010 w porównaniu z rokiem 2000 (z 40 tys. w 2000 r. do 25 tys. w 2010 r.), jako dość ambitny. Podobną uwagę zawarł także w opinii z 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji: „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego — zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2010: wspólna odpowiedzialność”.

3.2 Ocenę tę potwierdza także fakt, że w 2005 r. na drogach UE zginęło 41,5 tys. osób. I to pomimo tego, że w tym czasie wprowadzono na szczeblu UE liczne rozwiązania w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach, odnoszące się zarówno do kierowców, jak i do pojazdów. Komitet jest zdania, że każda ofiara wypadku drogowego to jedna ofiara za dużo i dlatego oczekuje, że Komisja podejmie bardziej zdecydowane wysiłki, aby osiągnąć wyznaczony cel. Komisja mogłaby na przykład uruchomić dużą europejską kampanię na rzecz bezpieczeństwa drogowego oraz wydać zalecenia dla państw członkowskich dotyczące przedsięwzięcia ostrzejszych środków w celu zmniejszenia liczby ofiar wypadków drogowych.

3.3 Komitet jest zdania, że najbardziej skuteczne są te rozwiązania wspólnotowe służące poprawie bezpieczeństwa drogowego, które dotyczą kierowców i pojazdów. Sądzi, że środki w zakresie poprawy infrastruktury drogowej — trzeciego filaru polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego — są mniej

efektywne i, w zależności od sytuacji w danym państwie członkowskim, będą miały mniejszy wpływ na zmniejszenie liczby ofiar wypadków drogowych. Mimo to Komitet uważa, że należy podjąć wszelkie możliwe działania, by zmniejszyć liczbę ofiar, na przykład poprzez wprowadzenie norm w zakresie wymiarowania infrastruktury drogowej i sygnalizacji w UE.

3.4 Punkt widzenia Komitetu w odniesieniu do konsekwencji proponowanej dyrektywy potwierdza analiza wpływu proponowanej dyrektywy, która została przeprowadzona przez sieć tematyczną ROSEBUD w 2003 r. Uznano w niej za prawdopodobną szacunkową ocenę, że wprowadzenie w życie dyrektywy na drogach należących do sieci TEN-T może rocznie zapobiec ponad sześciuset wypadkom śmiertelnym i uchronić 7 tys. osób przed obrażeniami w wypadku drogowym. Gdyby jednak dyrektywa ta została wdrożona również w odniesieniu do wszystkich dróg pozamiejskich, liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyłaby się o około 1300 osób rocznie, co oznacza oszczędności w wysokości ponad 5 miliardów EUR rocznie.

3.5 Zdaniem Komitetu art. 71 ust. 1 lit. c TWE stanowi tu właściwą podstawę prawną. Dlatego też Komitet wzywa państwa członkowskie do zaaprobowania rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie drogi pozamiejskie.

3.6 Proponowana dyrektywa zawiera minimalny zestaw elementów koniecznych, zdaniem Komisji, do osiągnięcia bezpieczeństwa i powszechnego stosowania procedur, które dowiodły swej skuteczności. W tym kontekście Komisja przytacza następujące cztery procedury, które mają podstawowe znaczenie w każdym systemie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej: ocena wpływu na bezpieczeństwo drogowe, audyt bezpieczeństwa drogowego, identyfikacja czarnych punktów oraz inspekcje bezpieczeństwa drogowego jako element działań związanych z utrzymaniem dróg. Komitet ma poważne wątpliwości co do skuteczności rozwiązań proponowanych w formie dyrektywy, ponieważ w tym przypadku nie ma możliwości jednolitego zastosowania wymienionych czterech procedur we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

3.7 Komisja sądzi, że właśnie wybór formy dyrektywy zapewnia odpowiednią równowagę pomiędzy poprawą bezpieczeństwa, ograniczeniem kosztów administracyjnych i poszanowaniem różnych tradycji, wartości i norm istniejących w poszczególnych państwach członkowskich. Komitet nie podziela tego stanowiska z powodów podanych w pktach 3.4 i 3.5.

3.8 Dyrektywa nie przyniesie pożądanego skutku, gdyż instrument taki pozostawia państwom członkowskim zbyt wiele swobody, zatem niemożliwe jest jego jednolite stosowanie. Zważywszy na cel Komisji — zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2010 w porównaniu z rokiem 2000 — zdaniem Komitetu konieczne jest sięgnięcie przez Komisję po instrument bardziej wiążący niż dyrektywa, którego przepisy powinny obowiązywać wszystkie zainteresowane strony, zarówno władze jak i podmioty prywatne.

3.9 Komisja uważa, że propozycje zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy spowodują jedynie minimalny wzrost kosztów i w wielu przypadkach koszty te zwrócą się po krótkim czasie ze względu na zmniejszenie liczby wypadków. Komitet zastanawia się, na jakiej podstawie Komisja opiera to stwierdzenie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet jest zdania, że proponowane środki dotyczące trzeciego filaru polityki bezpieczeństwa drogowego, tj. infrastruktury drogowej, podobnie jak te dotyczące jej dwóch pierwszych filarów: pojazdów i kierowców, nie powinny ograniczać się do sieci TEN-T, ale zostać rozszerzone na wszystkie drogi pozamiejskie, na których dochodzi do wielu wypadków.

4.2 Jest to także jeden z wniosków płynących z konsultacji publicznych przeprowadzonych za pośrednictwem internetu, które odbyły się od 12 kwietnia do 19 maja 2006 r. W znacznej liczbie opinii respondentów pojawiły się sugestie rozszerzenia zasięgu dyrektywy również na drogi nienależące do transeuropejskiej sieci drogowej. I to właśnie ze względu na to, że na tych drogach można by ocalić największą liczbę istniejących ludzi.

4.3 Proponowana dyrektywa ustanawia procedury dotyczące przeprowadzania ocen wpływu na bezpieczeństwo drogowe, audytów bezpieczeństwa drogowego i inspekcji bezpieczeństwa dróg. Każde państwo członkowskie powinno, z wykorzystaniem wskazówek zawartych w załącznikach, dostarczać wymaganych informacji w ujednolicony sposób. Zdaniem Komitetu instrument, jakim jest dyrektywa, pozostawia państwu członkowskiemu zbyt dużą swobodę działania, by możliwe było właściwe porównanie jej rezultatów.

4.4 Na przykład w załączniku I do dyrektywy dotyczącym oceny wpływu na bezpieczeństwo drogowe podano szereg elementów, które państwa członkowskie powinny uwzględnić w tej ocenie. Lista ta pozostawia państwom członkowskim tyle swobody w przeprowadzaniu oceny, że bardzo wątpliwe jest, czy uzyska się porównywalne dane.

4.5 To samo można powiedzieć w odniesieniu do podanych w załączniku II kryteriów audytów bezpieczeństwa drogowego. Tu także państwa członkowskie mają szeroką możliwość własnej interpretacji.

4.6 Jeżeli chodzi o inspekcje bezpieczeństwa, to do wspomnianych powyżej braków dołącza jeszcze to, że w załączniku III do dyrektywy jednym z elementów sprawozdań zespołów

inspekcyjnych jest „analiza raportów z wypadków”. Komitet jest zdania, że analizie należy poddać nie tyle raporty z wypadków, ile przede wszystkim przyczyny wypadków. Tego elementu brakuje jednak w art. 7 proponowanej dyrektywy, jak również w załączniku IV, w którym bardziej szczegółowo wyliczono, jakie dane dotyczące wypadków powinny znaleźć się w raportach z wypadków.

4.7 Jak Komitet zauważył w opinii z 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji: „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego — zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2010: wspólna odpowiedzialność”, dużo informacji można uzyskać poprzez dokładniejszą analizę tzw. „czarnych punktów” połączoną z analizą przyczyn wypadków w każdym z tych punktów. W tej samej opinii Komitet zwrócił także uwagę na prace organizacji EuroRAP, która wydaje mapy drogowe różnych państw europejskich i wskazuje na nich poziom zagrożenia na różnych drogach. Podstawą dla opracowywania tych map jest częstotliwość występowania wypadków.

4.8 Komitet doradza Komisji włączenie do wniosku zalecenia dla państw członkowskich, by zwiększyły liczbę miejsc do parkowania przy głównych trasach dla wszystkich użytkowników dróg, w tym osób niepełnosprawnych. Pożądane jest przy tym zapewnienie ochrony takich parkingów, gdyż w przeciwnym wypadku kierowcy będą po prostu kontynuować jazdę, co może prowadzić na przykład do naruszenia uregulowań dotyczących czasu jazdy i odpoczynku i stwarzać tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

4.9 Komitet sądzi, że zbyt mało uwagi poświęca się zagadnieniu oświetlenia dróg. Ze względu na poprawę bezpieczeństwa drogowego byłoby pożądane, aby państwa członkowskie uzgodniły między sobą politykę dotyczącą tej kwestii.

4.10 Na zakończenie Komitet chciałby zwrócić uwagę Komisji na fakt, że wizualne oznakowanie przez państwa członkowskie tzw. czarnych punktów, tzn. tych miejsc infrastruktury drogowej, w których często dochodzi do wypadków, jest ważnym narzędziem podnoszenia świadomości użytkowników dróg.

Bruksela, 26 kwietnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS