КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 19.3.2008
SEC(2008) 350

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 151 окончателен}
{SEC(2008) 351}

Обобщение

1. Консултация със заинтересованите страни

Консултации със заинтересованите страни се провеждат от началните етапи на проекта. През 2004 г. проектът SARTRE 3 (*Обществена нагласа към рисковете на движение в Европа*), съфинансиран от Европейската комисия, проведе допитване сред 24 000 граждани на ЕС относно тяхното мнение по осигуряването на безопасността по пътищата.

На 20 юли 2006 г. се проведе среща с експертна група, организирана от Комисията, въз основа на препоръката от 21 октомври 2003 г.[1], на която се обсъдиха целите и обхватът на регулаторната дейност на ниво Европейски съюз.

От 6 ноември 2006 г. до 19 януари 2007 г. на интернет страницата „Europa“ се проведе обществено обсъждане. Комисията получи 54 отговора. Резултатите са достъпни на: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. На 27 февруари 2007 г. се проведе среща между заинтересованите страни, на която бяха поканени всички, изразили мнение, и всички държави-членки.

Комисията състави въпросник, предназначен за пътната полиция в Европа, с цел да събере информация за осигуряването на безопасност по пътищата в Европа. 21 държави отговориха на въпросника, който се превърна в основа за провеждането на тематична дискусия, на която бяха поканени представители на пътната полиция да изразят мнение по отношение на евентуална дейност в тази област на ниво ЕС[2].

Бяха проведени консултации с правителствата и държавните органи (основно управленията по транспорт, вътрешни работи, полиция и правосъдие), фирми и промишлени сдружения в областта на транспорта, оператори на пътната инфраструктура, изследователски и научни организации, асоциации на потребителите, както и с физически лица.

Мнозинството от експерти и заинтересовани страни се съгласиха относно необходимостта от системно санкциониране на пътнотранспортните нарушения, както по същество, така и по отношение на процедурната база с цел повишаване безопасността по пътищата. Що се отнася до нарушения, които да бъдат санкционирани на ниво ЕС, изказаните от участниците мнения потвърждават, че предложението трябва да включва нарушения, които са главната причина за смъртни случаи по пътищата, а именно движение с превишена скорост, шофиране под въздействието на алкохол и неизползването на обезопасителни колани. Този обхват може постепенно да бъде разширен с цел включването на други нарушения. На практика всички участници бяха на мнение, че действията на ЕС за контрол не трябва да се ограничават само до трансевропейската пътна мрежа, а да се прилагат за всички пътища в ЕС. 70 % от участниците изразиха подкрепа за дейност на ЕС за установяване

---

1 Препоръка 2004/345/ЕО от 21 октомври 2003 г. за осигуряване на безопасност по пътищата, (ОВ L 111, 17.4. 2004 г. стр. 75 и поправка ОВ L 120, 24.4.2004 г., стр. 65).

2 Допитване за практики за осигуряване на безопасност по пътищата в Европа от TISPOL— 25 октомври 2007 г.

на трансграничен контрол, успоредно със засилен обмен, организиран от Европейската комисия, на добрите практики между държавите-членки.

Комитет за оценка на въздействието

На 8 май 2007 г. Комитетът за оценка на въздействието на Европейската комисия представи становище по предварителния вариант на доклада за оценка на въздействието. В становището комитетът отчете, че докладът предлага количествена оценка на някои от разходите и ползите, свързани с всеки вариант, като ясно посочва направените предположения и свързаните с тях несигурности.

Комитетът даде следните препоръки:

- Докладът за оценка на въздействието следва ясно да разграничава между двата различни проблема, които са поставени за разрешаване: подобряване на трансграничния контрол и хармонизиране на стандартите за контрол,

- Докладът за оценка на въздействието следва да съдържа повече информация относно предвижданите стандарти за контрол,

- Различните варианти на политика в тази област следва да бъдат допълнително изяснени,

- Докладът за оценка на въздействието следва да коментира обхвата на действието.

Настоящият вариант на оценката на въздействие е съответно преработен с оглед отразяването на тези препоръки.

2. Определяне на проблема

В Бялата книга[3] по европейската транспортна политика от 2001 г. Комисията предложи, Европейският съюз да набележи цел за намаляване наполовина на смъртните случаи по пътищата до 2010 г. Тази цел беше потвърдена впоследствие в Европейската програма за действие в областта на безопасността по пътищата, приета през 2003 г.[4], и беше подкрепена от Съвета[5] и от Европейския парламент[6].

Основен елемент на тази стратегия е насърчаването на участниците в движението да подобрят своето поведение, като спазват основните правила за безопасност по пътищата. За да се гарантира спазването на закона, е необходимо осъществяването на контрол и налагането на санкции за нарушенията. Контролът трябва да бъде системен, санкциите — ефективни, като се налагат на всички нарушители, не само на местните извършители. Това се отнася особено за спазването на съответните ограничения на скоростта и на съдържанието на алкохол в кръвта и за използването на обезопасителни колани. Тези нарушения са основните три „убийци“ по пътищата. Други

---

3 Европейска транспортна политика за 2010 г.: време за решение, виж COM(2001) 370, 12 септември 2001 г.

4 Европейска програма за действие за безопасността по пътищата, целяща намаляване на жертвите на ПТП в Европейския съюз наполовина до 2010 г.: обща отговорност, виж COM(2003) 311, 2 юни 2003 г.

5 Заключения на Съвета по транспорта от 5 юни 2003 г., документ 9686/03 (Press 146), стр. 22.

6 Резолюция от 12 февруари 2003 г. (ОВ C 43E, 19.02.2004 г., стр. 250).

пътнотранспортни нарушения, които застрашават пътната безопасност, могат да бъдат контролирани ефективно както на национално, така и на европейско ниво. Проучването за оценка на външното въздействие потвърждава, че движението с превишена скорост и шофирането под въздействие на алкохол, както и неизползването на обезопасителни колани играят основна роля за смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия (ПТП), както по отношение на броя, така и на тежестта на произшествията. В 25-те държави-членки на ЕС е изчислено, че 12 400 са загиналите в резултат на превишена скорост, което представлява почти 30 % от всички пътнотранспортни произшествия с фатален край, а управление на моторно превозно средство под въздействие на алкохол е причина за 10 800 жертви, което е 25 % от смъртните случаи по пътищата. Неизползването на предпазни колани оказва влияние върху тежестта на последиците от произшествията. Смята се, че в резултат на това са загинали 7 300 човека, което е 17 % от всички пътнотранспортни произшествия с фатален край. Всички нарушения, взети заедно, са причина за повече от половината от смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия.

Днес, повече от три години след приемането на Препоръката на Комисията, трябва да бъдат отбелязани три основни факта:

– Средносрочният преглед на Европейската програма за действие за безопасност по пътищата от 22 февруари 2006 г.[7] показа, че напредъкът, отбелязан до 2005 г., не е достатъчен за постигне на целта от 50 %-но намаляване, ако се запази настоящата тенденция. В този случай намалението ще бъде само 40 %. В допълнение, тенденцията беше положителна до месец август 2006 г., но от септември 2006 г. тя се промени. От 2005 г. до 2006 г. броят на пътнотранспортните произшествия с фатален край се повиши в почти всички държави-членки от 2 % до 30 %[8]. Тази тенденция се потвърждава от незначителното намаляване на смъртните случаи до месец октомври 2007 г. в повечето държави-членки.

– Контролът върху безопасността по пътищата се различава значително между държавите-членки, както и постигнатите в тази област резултати. Рискът от смърт по пътищата е почти пет пъти по-висок в някои държави-членки в сравнение с други,

– Пътнотранспортни нарушения, извършени от чужденци, често не се санкционират или санкциите не се изпълняват.

Ситуацията в държавите-членки

Контролът е различен в отделните държави-членки. През периода 2001—2003 г. за *движение с превишена скорост* в Португалия са били проверени 9 % от водачите на моторни превозни средства (МПС), докато в Нидерландия – 46 %. За *управление на МПС под въздействието на алкохол* — 4 % от шофьорите в Италия, в сравнение с 38 % във Финландия. Към този момент не съществува статистика за контрола върху *използването на обезопасителни колани*. Данните за използване на обезопасителни колани варират от 36 % до 91 % за градските райони. Това води до значителни разлики

[7] Европейска комисия — Европейска програма за действие за безопасност по пътищата: средносрочен преглед, COM(2006) 74, от 22 февруари 2006 г.

[8] CARE (база данни за пътно транспортните произшествия в ЕС), 6 ноември 2007 г.

в нагласата на шофьорите. Съгласно *SARTRE* 3[9], докато над една трета от всички водачи на моторно превозно средство в Обединеното кралство очакват да бъдат проверени за превишена скорост, само 3 % от водачите в Швеция смятат, че скоростта им се контролира. Относно управлението на моторно превозно средство под въздействие на алкохол, 27% от водачите в Словения и под 1% от тези в Ирландия очакват да бъдат проверени.

Делът на моторните превозни средства с чужда регистрация в пътното движение се изчислява на около 5 % за страните, за които съществува подобна информация[10]. Делът на водачите с чужда регистрация, извършили нарушения на скоростта, варира от 2.5 % до 30 %[11]. Тези данни подсказват, че водачите с чуждестранна регистрация сравнително по-често извършват нарушения за превишена скорост в сравнение с местните шофьори[12].

Държавите-членки постепенно въвеждат автоматични устройства за контрол. По отношение на контрола върху скоростта, почти всички държави-членки използват монтирани и мобилни камери. Все по-често се въвеждат камери, измерващи средната скорост. В нарастващ брой държави автоматичен контрол се осъществява и по отношение на преминаването на червена светлина. Относно използването на обезопасителни колани в някои държави автоматичният контрол е комбиниран с други видове нарушения, като преминаване на червена светлина или движение с превишена скорост[13].

Технологиите за контрол, както и процедурите за тяхното одобряване са различни в различните държави-членки. Взаимното признаване на действия за налагане на контрол, както и сътрудничеството между държавите-членки се затрудняват поради нестандартизираните средства, както и нехармонизираните методи за одобрение.

Санкциите за пътнотранспортните нарушения могат да бъдат или наказателни, или административни в зависимост от държавата-членка. В някои държави санкциите са частично наказателни, частично административни в зависимост от тежестта на нарушението.

Препоръката на Комисията от октомври 2003 г. изисква държавите-членки да изпратят на Комисията преди края на септември 2007 г информация за изпълнението на препоръката. Досега само шест държави-членки са го направили. Затова към момента съществува ограничена информация относно връзката между прилагането на добрите практики за контрол и напредъка в безопасността по пътищата.

---

9 Национален институт за изследване на транспорта и неговата безопасност (INRETS) et al.: Европейските шофьори и рисковете по пътищата SARTRE 3 (юни 2004 г.).

10 Източник: Евростат. 5 % са базират на данни от избрана група държави. Това означава, че от МПСxkm. 5 % са извършени от МПС, регистрирани в друга държава. Резултатите показват 5,5 % във Франция (30 млрд. МПСxkm,), 3,9 % в Германия, 4,1 % в Нидерландия и 3,9 % в Обединеното кралство.

11 2,5 % в Дания, 4 % във Финландия, 6 % в Нидерландия, 8 % в Каталония (Испания), 14 % в Белгия, 15 % във Франция и 30 % в Люксембург.

12 Във Франция техният дял в движението по пътищата е 5,5 %, но делът им в нарушенията е 15 %. Съответните проценти за Нидерландия са 4,1 % в движението, но 6 % в нарушенията (Centraal Justitieel Incasso Bureau, the Netherlands).

13 Допитване за практики за осигуряване на безопасност по пътищата в Европа от TISPOL — 25 октомври 2007 г.

3. Цели

Общата цел на предложението е да подобри безопасността по пътищата в рамките на Общността, като по този начин допринесе за една ефикасна, устойчива и надеждна транспортна система и за преустановяване на съществуващата практика на различно третиране на местни и чужди нарушители.

Специфичната цел на действието на Общността е да подобри поведението на участниците в движението, като повиши спазването на правилата за движение както от местните, така и от участниците с чуждестранна регистрация.

Предложеното действие отговаря на политиката на ЕС в областта на здравето на човека, тъй като помага за борба с вредите от употребата на алкохол.

Подобреният контрол за намаляване на скоростта ще допринесе и до намаляване на емисиите на парникови газове, които продължават да нарастват в транспортния сектор.

4. Варианти

Оценката на въздействие разглежда пет варианта, всеки от които третира както трансграничния контрол, така и добрите практики за налагане на контрол, които следва да бъдат прилагани от държавите-членки.

Първият вариант се състои в запазване на съществуващата ситуация.

При втория вариант нарушителите с чужда регистрация са санкционирани при завръщането си в държавата, в която са извършили нарушението, със сътрудничеството на държавата по местожителство. Този вариант включва нерегулаторни мерки, които могат да бъдат взети, без да е необходимо да се променя съществуващото или да се въвежда ново законодателство. Препоръката на Комисията за осъществяване на контрол върху безопасността по пътищата (2004/345/ЕО) приканва държавите-членки да прилагат добрите практики за налагане на контрол. По отношение на трансграничния контрол националните правила са подобрени.

Третият и четвъртият вариант също включват нерегулаторни мерки по отношение на методите за налагане на контрол въз основа на съществуващата препоръка на Комисията. По отношение на трансграничния контрол третият вариант предвижда създаването на мрежа за обмен на електронни данни в ЕС за идентифициране на собственика на моторното превозно средство. Четвъртият вариант се основава на взаимно признаване на доказателства и предаване на съответните данни на органите на държавата, в която е регистрирано моторното превозно средство, за налагане и изпълнение на санкции от тези органи.

Петият вариант също се основава на предаването на доказателства на държавата по местожителство за налагането на трансграничен контрол. За разлика от варианти 2, 3 и 4 той предвижда регулаторни мерки за прилагането на добрите практики за налагане на контрол от държавите-членки. Този вариант също включва мерки за стандартизиране на устройствата за контрол.

Последният вариант създава повече социални, икономически и екологични ползи от другите варианти (социални: намаляване броя на жертвите и ранените по пътищата; икономически: важни финансови ползи поради по-малкия брой пътнотранспортни произшествия, т.е по-малко човешки и материални щети, и поради финансовите глоби; екологични: намаляване на замърсяването и на потреблението на гориво, в резултат на ограничаване на скоростта).

5. Анализ на въздействията

Въздействие върху безопасността по пътищата

Сегашният брой от 25 000 жертви на пътнотранспортни произшествия в резултат на превишена скорост и/или неизползването на обезопасителни колани може да бъде намален чрез уеднаквяване на добрите практики за качество и строгост при налагане на контрол. Сегашният брой на 400 жертви на пътнотранспортни произшествия, причинени от водачи с чужда регистрация, може да бъде намален чрез прилагането на ефективна система за трансграничен контрол.

Ефективността на намаляване на смъртните случаи по пътищата с прилагането на варианти 3 и 4, които предлагат механизми за налагане на ефикасен трансграничен контрол, е изчислена при намаление на смъртните случаи в Европейския съюз от 200 до 250 на година. Вариант 5, който предвижда също сближаване на методите за налагане на контрол върху безопасността по пътищата, може да доведе до намаляване на смъртните случаи с 5 000 година.

В социално-икономическо отношение и при консервативни изчисления, това представлява полза от 5 млрд. EUR на година.

Разходи и автоматизация

Разходите се поемат от държавните и контролните органи. Те покриват инвестиции в системи за обмен на данни и оборудване за контрол, които се очаква да възлязат на 140 млн. EUR за повишаване до приемливо ниво на стандартите за контрол във всички държави-членки. Инвестициите, които трябва да бъдат направени от всяка държава-членка, зависят от нейните съществуващи стандарти за контрол. Годишният оперативен бюджет за налагане на контрол се очаква да възлезе на около 23 млн. EUR за Европейския съюз.

Проучванията показват, че оперативните разходи за упражняването на автоматичен контрол са значително по-ниски от разходите за традиционен контрол. Може да се очаква, че това ще доведе до значително намаляване на използването на административни ресурси.

Въздействие върху здравето и околната среда

Подобреният контрол би допринесъл за борба с вредите от употребата на алкохол и за политиката за общественото здраве. В Съобщението от 2006 г. относно стратегия на ЕС за подкрепа на държавите-членки в намаляване на вредите от утробата на алкохол[14], Комисията определи пътнотранспортните произшествия, свързани с употребата на алкохол, за една от петте приоритетни теми.

Въздействието на скоростта върху околната среда е свързано първо с причиняването на замърсяване. Отделянето на отработени газове (въглероден двуокис (CO2), въглеводород, азотен окис, частици) е оптимално при постоянна скорост от 40 до 90 km/h за личните моторно превозни средства[15] и при 50 до 70 km/h за камионите и автобусите[16].

Движението с превишена скорост води също до производството на озон, тъй като моторните превозни средства отделят голям обем въглеводород и азотен окис, произвеждащи озон в атмосферата.

Не на последно място скоростта влияе върху потреблението на гориво, тъй като движението с висока скорост увеличава потреблението на гориво при нормално движение. Проучвания показват, че потреблението на гориво е около 23 % по-ниско при постоянна скорост от 90 до 110 km/h[17].

По отношение на въздействието на скоростта върху шума, триенето между гумите и пътната настилка са главните източници на шум. При движение с висока скорост шумът нараства с около 12 dB(A) при всяко двойно увеличаване на скоростта.

6. Сравнение между вариантите – Предложено действие на ЕС

Резултатите показват, че действията за подобряване на практиките за упражняването на контрол и методите, използвани в държавите-членки, имат силно въздействие върху безопасността по пътищата и намаляване на смъртните случаи. Те също подсказват, че мерките за по-ефективен трансграничен контрол водят до намаляване на броя на смъртните случаи по пътищата и пътнотранспортните произшествия и до равно третиране на всички местни водачи на МПС и на тези, с чужда регистрация. Въпреки че мерките за трансграничен контрол ще засегнат основно водачи на моторни превозни средства с чуждестранна регистрация, важно е да се подчертае, че това влияние няма да се ограничи само до тази категория, но ще доведе също до промяна в поведението на всички водачи.

---

14 Виж съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета по регионите - COM(2006) 625: *Стратегия на ЕС за подпомагане на държавите-членки в борбата им за намаляване на вредите от употребата на алкохол.*

15 Управление на скоростта, OECE-CEMT, 2007.

16 Наръчник на интелигентните транспортни системи (ITS Handbook), 2005—2006, Организация за развитие на магистралния сектор, 2005 г.

17 Управление на скоростта, OECE-CEMT, 2007.

Приблизителните разходи за варианти 3 и 4, които предвиждат само механизми за ефективен трансграничен контрол, са сравнително ниски в сравнение с вариант 5, който включва допълнителни регулаторни мерки за практики за налагане на контрол във всички държави-членки.

По отношение на въздействие върху здравето и околната среда, всички варианти водят до намаляване на скоростта и намалена употреба на алкохол. Вариантите, включващи мерки за подобрени практики и методи за упражняване на контрол в държавите-членки, показват по-добри резултати.

Оценката на тези варианти показва, че запазването на съществуващата ситуация, както и предприемането на нерегулаторни мерки би означавало, че настоящите проблеми с контрола върху безопасността по пътищата ще останат неразрешени. Резултатите от оценката на въздействие и общественото обсъждане сочат, че са необходими действия по двата въпроса: налагане на трансграничен контрол и ефективни практики за налагане на контрол в държавите-членки.

На ниво ЕС Рамковото решение на Съвета относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции[18] би могло да допринесе до известна степен за подобряване на сегашната ситуация. Този инструмент, който е в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно правни въпроси въз основа на Договора за Европейския съюз, се отнася до взаимно признаване на окончателни решения във връзка с финансова санкция, която трябва да бъде платена. Той помага на компетентните власти да изпращат за изпълнение финансови санкции, издадени срещу физическо или юридическо лице на държава-членка, в която лицето има собственост, доход или в която обикновено пребивава (или е регистрирано). Той включва широк спектър от нарушения, в това число нарушения на правилата за движение по пътищата. Този инструмент обаче се прилага само за окончателни решения, като не включва етапите между регистриране на нарушението до вземането на окончателното решение. За тези етапи са необходими специфични регулаторни средства, за да се постигне ефикасно практическо сътрудничество между контролните органи в областта на пътните нарушения.

Като отчита оценката на вариантите за подобряване на практиките за налагане на контрол в държавите-членки, предложението следва да съдържа подходящи административни и технически механизми за тези етапи, както и мерки за подобряване на практиките за налагане на контрол въз основа на препоръката от 2003 г.

[18] Рамково решение на Съвета 2005/214/ПВР, 24.2.2005 г.