KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 19.3.2008
SEK(2008) 350

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

doprovodný dokument k

návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 151 v konečném znění}
{SEK(2008) 351}

Shrnutí

1 Konzultace zúčastněných stran

Zúčastněné strany byly konzultovány již od počátečních stadií projektu. V roce 2004 bylo v rámci projektu SARTRE 3 (*Sociální postoje k rizikům silničního provozu v Evropě*) požádáno 24 000 občanů EU, aby vyjádřili svůj názor na vymáhání bezpečnosti silničního provozu.

Dne 20. července 2006 se konala schůzka se skupinou odborníků vytvořenou na základě doporučení Komise ze dne 21. října 2003[1] s cílem projednat cíle a oblast působnosti právního opatření na úrovni EU.

V období od 6. listopadu 2006 do 19. ledna 2007 se na internetu prostřednictvím internetových stránek „Europa“ vedla otevřená konzultace. Komise obdržela 54 reakcí. Jsou k dispozici na internetové adrese: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Dne 27. února 2007 se konala schůze zúčastněných stran, na kterou byli pozváni všichni autoři připomínek a všechny členské státy.

Komise vypracovala dotazník zaměřený na orgány dopravní policie evropských států s cílem shromáždit informace o vymáhání bezpečnosti silničního provozu v Evropě. Na dotazník odpovědělo 21 zemí a byl použit v panelové diskusi, na kterou byli pozváni zástupci orgánů dopravní policie, aby v ní předložili své připomínky k opatření EU[2].

Konzultovány byly vlády a veřejné orgány (především z resortu dopravy a vnitřních věci, jakož i policejní a justiční orgány), podniky a odvětvové svazy v oblasti dopravy, provozovatelé dopravní infrastruktury, výzkumné a studijní organizace, sdružení uživatelů a jednotlivci.

Velká většina odborníků a zúčastněných stran se shoduje v názoru, že je nezbytné důsledně stíhat dopravní přestupky, a to v hmotněprávních i procesních záležitostech, aby se zvýšila bezpečnost v silničním provozu. Pokud jde o přestupky, jimiž je třeba se zabývat na úrovni EU, příspěvky potvrzují, že návrh by se měl vztahovat na přestupky, o nichž je známo, že jsou hlavními příčinami úmrtí na silnicích, zejména nepřiměřenou rychlost, řízení vozidla pod vlivem alkoholu a nepoužití bezpečnostních pásů. Oblast působnosti lze postupně rozšiřovat tak, aby zahrnovala další přestupky. Prakticky všichni respondenti souhlasili s tím, že opatření EU na vymáhání právních předpisů by se neměla omezovat na transevropskou silniční síť, nýbrž by se měla vztahovat na všechny silnice v EU. Opatření EU k přeshraničnímu vymáhání právních předpisů provázené strukturovanějšími výměnami osvědčených postupů mezi členskými státy, které by organizovala Evropská komise, bylo podpořeno 70 % příspěvků.

---

[1] Doporučení 2004/345/ES ze dne 21. října 2003 o vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu (Úř. věst. L 111, 17.4.2004, s. 75 a oprava v Úř. věst. L 120, 24.4.2004, s. 65).

[2] Průzkum k postupům vymáhání právních předpisů provedený sítí TISPOL – 25. říjen 2007.

Výbor pro posouzení dopadů

Dne 8. května 2007 Výbor Evropské komise pro posouzení dopadů zaujal stanovisko k předběžné verzi zprávy o posouzení dopadů. Výbor ve stanovisku uvedl, že zpráva poskytuje kvantifikované posouzení některých nákladů a přínosů spojených s každou možností a jasně uvádí příslušné předpoklady a související intervaly nejistoty.

Výbor dal tato doporučení:

– ve zprávě o posouzení dopadů by mělo být jasně rozlišováno mezi dvěma různými otázkami, jimiž se zabývá: zlepšením přeshraničního vymáhání právních předpisů a harmonizací norem pro vymáhání právních předpisů;

– zpráva o posouzení dopadů by měla obsahovat více informací o zamýšlených normách vymáhání právních předpisů;

– možnosti politiky by měly být dále vyjasněny;

– zpráva o posouzení dopadů by měla obsahovat více připomínek k oblasti působnosti.

Stávající verze zprávy o posouzení dopadů byla proto přepracována s cílem zohlednit uvedená doporučení.

2 Definice problému

V Bílé knize o evropské dopravní politice[3] z roku 2001 Komise navrhla, aby si Evropská unie stanovila cíl snížit počet úmrtí na silnicích do roku 2010 o polovinu. Tento cíl pak byl zopakován v Evropském akčním programu pro bezpečnost silničního provozu přijatém v roce 2003[4] a schválila jej Rada[5] a Evropský parlament[6].

Klíčovým prvkem v této strategii je povzbuzování účastníků silničního provozu, aby zlepšili své chování tím, že budou dodržovat základní pravidla bezpečnosti silničního provozu. Pro zajištění dodržování práva je nezbytné stíhání přestupků a následná opatření. Kontroly by měly být systematické, sankce by měly být účinné a měly by se používat u všech pachatelů, nejenom u rezidentů. To se týká zejména dodržování platných rychlostních limitů a limitů alkoholu a použití bezpečnostních pásů. Tyto přestupky jsou třemi hlavními příčinami úmrtí na silnicích. Jiné dopravní přestupky, které rovněž ohrožují bezpečnost silničního provozu, lze účinně stíhat na vnitrostátní úrovni i úrovni EU. Studie posouzení vnějších dopadů potvrzuje, že nepřiměřená rychlost, řízení vozidla pod vlivem alkoholu a nepoužití bezpečnostních pásů hrají významnou roli při úmrtích na silnicích, a to jak co do počtu nehod, tak jejich závažnosti. Existují odhady, podle nichž v EU 25 souvisí nepřiměřená rychlost s 12 400 úmrtími na silnicích, což je téměř 30 % všech úmrtí v silničním provozu, a řízení vozidla pod vlivem alkoholu s 10 800 úmrtími, což je 25 % úmrtí na silnicích. Nepoužití bezpečnostních pásů má vliv na závažnost dopadu, který mají nehody. Podle odhadů souvisí

[3] Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout – KOM(2001) 370, 12.9.2001.

[4] Evropský akční program pro bezpečnost silničního provozu – snížení počtu obětí silničních nehod v Evropské unii na polovinu do roku 2010: společná odpovědnost – KOM(2003) 311, 2.6.2003.

[5] Závěry Rady ve složení pro dopravu ze dne 5. června 2003, dokument 9686/03 (Press 146), s. 22.

[6] Usnesení ze dne 12 února 2003 (Úř. věst. C 43E, 19.2.2004, s. 250).

se 7 300 úmrtími na silnicích, což je 17 % úmrtí na silnicích. Všechny uvedené přestupky společně souvisejí s více než polovinou všech úmrtí na silnicích.

Dnes, více než tři roky po přijetí doporučení Komise, je třeba si všimnout tři základní činitele:

– Přezkum v polovině období Evropského akčního programu pro bezpečnost silničního provozu ze dne 22. února 2006[7] ukázal, že pokrok dosažený do roku 2005 neumožní dosáhnout cíle snížení o 50 %, bude-li nynější trend pokračovat. Snížení by bylo jen o 40 %. Navíc do srpna 2006 byla sice tendence příznivá, od září 2006 se ale trend změnil. Od roku 2005 do roku 2006 se počet úmrtí na silnicích zvýšil téměř ve všech členských státech ze 2 % na 30 %[8]. Tento trend je potvrzen nevýrazným snížením úmrtnosti do října 2007 ve většině členských zemí.

– Vymáhání bezpečnosti v silničním provozu se značně liší v různých členských zemích a ty dosahují i různých úrovní bezpečnosti. V současnosti je riziko usmrcení na silnicích pětkrát vyšší v některých členských státech než v jiných;

– Dopravní přestupky páchané nerezidenty často nejsou postihovány nebo sankce nejsou vykonávány.

Stávající situace v členských státech

Vymáhání právních předpisů se v různých členských státech liší. Pokud jde o *nepřiměřenou rychlost*, v období let 2001 až 2003 bylo v Portugalsku kontrolováno jen 9 % řidičů, zatímco v Nizozemsku jich bylo kontrolováno 46 %. Pokud jde o *řízení vozidla pod vlivem alkoholu*, v Itálii byla kontrolována jen 4 % řidičů, kdežto ve Finsku 38 %. Pro *použití bezpečnostních pásů* zatím nejsou k dispozici procentní údaje týkající se vymáhání právních předpisů. Jejich použití se v městských oblastech pohybuje mezi 36 % a 91 %. To má za následek značné rozdíly ve vnímání řidičů. Podle průzkumu *SARTRE* 3[9] si více než třetina všech řidičů ve Spojeném království myslí, že bude kontrolována rychlost jejich vozidla, zatímco ve Švédsku si to myslí jen 3 % řidičů. Pokud jde o řízení vozidla pod vlivem alkoholu, kontrolu očekává 27 % řidičů ve Slovinsku a méně než 1 % řidičů v Irsku.

---

7 Evropská komise – Evropský akční program pro bezpečnost silničního provozu: zpráva v polovině období – KOM(2006) 74, 22.2.2006.

8 CARE (databáze silničních dopravních nehod EU), 6. listopad 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et al. : European Drivers and Road Risk (Evropští řidiči a rizika v silničním provozu), SARTRE 3 (červen 2004).

Podíl zahraničních řidičů v silničním provozu je zřejmě kolem 5 % v zemích, v nichž je tato informace dostupná[10]. Podíl zahraničních řidičů na přestupcích spočívajících v nepřiměřené rychlosti se pohybuje od 2,5 % do 30 %[11]. Tyto číselné údaje naznačují, že nerezidentní řidiči se relativně více podílejí na přestupcích spočívajících v nepřiměřené rychlosti než rezidentní řidiči[12].

Členské státy postupně zavádějí automatická zařízení pro vymáhání právních předpisů. Pokud jde o vymáhání právních předpisů ohledně rychlosti, téměř všechny členské státy používají pevné i mobilní kamery. Postupně se rovněž zavádějí kamery pro měření rychlosti. Automatické vymáhání právních předpisů se uskutečňuje ve stále větším počtu zemí také ohledně nezastavení na červenou na křižovatce. Pokud jde o použití bezpečnostní pásů, v některých zemích je automatické vymáhání právních předpisů prováděno v kombinaci s vymáháním právních předpisů ohledně jiných druhů přestupků, jako jsou nezastavení na červenou na křižovatce nebo nepřiměřená rychlost[13].

Technologie vymáhání právních předpisů i postupy schvalování typu se v různých členských státech liší. Nenormalizovaná zařízení a neharmonizované metody schvalování ztěžují vzájemné uznávání opatření na vymáhání právních předpisů a spolupráci mezi členskými státy.

Sankce za dopravní přestupky mohou být trestní nebo správní v závislosti na jednotlivých členských státech. V některých zemích jsou sankce částečně trestní a částečně správní v závislosti na závažnosti porušení právních předpisů.

Doporučení Komise z října 2003 požaduje, aby členské státy zaslaly Komisi informace o provedení doporučení do vnitrostátních právních předpisů do konce září 2007. Dosud tyto informace zaslalo jen šest členských států. Proto je v současnosti k dispozici jen málo informací o vztahu mezi uplatňováním osvědčených postupů vymáhání právních předpisů a vývojem v bezpečnosti silničního provozu.

3 Cíle

Obecným cílem návrhu je zvýšit bezpečnost silničního provozu ve Společenství, a tak přispět k účinnosti, udržitelnosti a spolehlivosti dopravního systému, a odstranit nynější rozdíl v zacházení mezi rezidentními pachateli a nerezidentními pachateli.

Specifickým cílem opatření Společenství je zlepšit chování účastníků silničního provozu na základě většího dodržování dopravních předpisů rezidentními a nerezidentními účastníky silničního provozu.

---

[10] Zdroj: Eurostat. Hodnota 5 % je založena na evidenčních údajích z vybrané skupiny zemí. To znamená, že z vozidlokilometrů uskutečněných na silnicích bylo zhruba 5 % uskutečněno vozidly registrovanými v jiné zemi. Podle výsledků činí tento podíl 5,5 % ve Francii (30 miliard vozidlokilometrů), 3,9 % v Německu, 4,1 % v Nizozemsku a 3,9 % ve Spojeném království.

[11] V Dánsku 2,5 %, ve Finsku 4 %, v Nizozemsku 6 %, v Katalánsku (Španělsko) 8 %, v Belgii 14 %, ve Francii 15 % a v Lucembursku 30 %.

[12] Ve Francii činí jejich podíl na silničním provozu 5,5 %, avšak jejich podíl na přestupcích 15 %. Odpovídající údaje pro Nizozemsko jsou podíl na silničním provozu 4,1 %, avšak podíl na přestupcích 6 %. (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Nizozemsko).

[13] Průzkum k postupům vymáhání právních předpisů provedený sítí TISPOL – 25. října 2007.

Navrhované opatření je v souladu s politikou EU v oblasti zdravotnictví, protože přispívá k boji za omezení škod způsobených požíváním alkoholu.

Lepší vymáhání právních předpisů rovněž přispěje díky snížení rychlosti k omezení emisí skleníkových plynů, které v odvětví dopravy neustále rostou.

4 Možnosti

V posouzení dopadů je zváženo pět možností, z nichž se každá zabývá přeshraničním vymáháním právních předpisů a osvědčenými postupy vymáhání, které mají být uplatněny v členských státech.

První možnost spočívá v zachování současné situace beze změn.

Podle druhé možnosti jsou zahraniční pachatelé stíháni po svém návratu do země přestupku na základě spolupráce se zemí bydliště. Tato možnost zahrnuje opatření jiné než právní povahy, která lze přijmout, aniž je na úrovni EU nutno měnit stávající právní předpisy nebo zavádět nové. Doporučení Komise o vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu (2004/345/ES) vybízí členské státy, aby použily osvědčené postupy vymáhání. Jsou zlepšena vnitrostátní pravidla, pokud jde o přeshraniční vymáhání právních předpisů.

Třetí a čtvrtá možnost také zahrnují jiná opatření než právní povahy za účelem vymáhání právních předpisů, založená na stávajícím doporučení Komise. Pokud jde o přeshraniční vymáhání právních předpisů, možnost 3 spočívá ve zřízení elektronické sítě EU pro výměnu údajů s cílem určit totožnost držitele vozidla; možnost 4 je založena na vzájemném uznávání důkazů a předávání příslušných údajů orgánům státu, v němž je vozidlo registrováno, ke stíhání přestupků a výkon sankcí těmito orgány.

Pátá možnost je založena na předávání důkazů státu bydliště k přeshraničnímu vymáhání právních předpisů. Od možností 2, 3 a 4 se odlišuje tím, že zahrnuje právní opatření týkající se použití osvědčených postupů vymáhání právních předpisů všemi členskými státy. Tato možnost zahrnuje opatření k normalizaci zařízení pro vymáhání právních předpisů.

Poslední možnost má větší sociální, ekonomické a environmentální přínosy než ostatní (sociální: na silnicích je usmrceno a zraněno méně lidí; ekonomické: významné finanční přínosy v důsledku menšího počtu nehod, a tudíž menších škod osobních i hmotných, a prostřednictvím pokut; environmentální: v důsledku méně častého výskytu nepřiměřené rychlosti, a tím i menšího znečištění a nižší spotřeby paliva).

5 Analýza dopadů

Dopad na bezpečnost silničního provozu

Nynější počet 25 000 úmrtí na silnicích, jejichž příčinou je nepřiměřená rychlost, řízení vozidla pod vlivem alkoholu a nepoužití bezpečnostních pásů, by mohlo být sníženo sbližováním osvědčených postupů v zájmu kvality a intenzity vymáhání právních předpisů. Nynější počet 400 úmrtí na silnicích zaviněných zahraničními řidiči by mohl být snížen uplatněním účinného přeshraničního systému vymáhání právních předpisů.

Odhaduje se, že na základě možností, které předpokládají mechanismy pro účinné přeshraniční vymáhání právních předpisů (možnosti 3 a 4) by bylo možno snížit počet úmrtí na silnicích v Evropské unii ročně o 200 až 250. Možnost 5, která navíc zavádí metody sbližování pro vymáhání pravidel bezpečnosti v silničním provozu, by mohla vést ke snížení počtu úmrtí na silnicích o 5 000 za rok.

Ze sociálně-ekonomického hlediska to podle opatrných odhadů představuje přínos ve výši 5 miliard EUR ročně.

Náklady a automatizace

Náklady hradí veřejné orgány a donucovací orgány. Náklady zahrnují investice do systémů pro výměnu dat a zařízení pro vymáhání právních předpisů s cílem dosáhnout ve všech členských státech přijatelné úrovně vymáhání právních předpisů; tyto investice se odhadují na maximálně 140 milionů EUR. Investice každého z členských států závisí na jeho současné úrovni vymáhání právních předpisů. Roční provozní rozpočet pro vymáhání právních předpisů v celé Evropské unii se odhaduje na přibližně 23 milionů EUR.

Ze studií plyne, že provozní náklady automatizovaného vymáhání právních předpisů jsou značně nižší než u tradičního vymáhání. Lze očekávat, že to povede k významnému omezení při používání administrativních zdrojů.

Dopad na zdraví a životní prostředí

Lepší vymáhání právních předpisů by přispělo k boji za omezení škod způsobených požíváním alkoholu a k politice veřejného zdraví. Komise v roce 2006 ve svém sdělení o strategii EU na podporu členských států při snižování škod souvisejících s alkoholem[14] stanovila dopravní nehody související s alkoholem za jedno ze svých pěti prioritních témat.

Dopad rychlosti vozidla na životní prostředí je především spojen s vytvářením znečišťujících látek. Vytváření výfukových plynů (oxidu uhličitého (CO_2), uhlovodíků, oxidu dusnatého a částic) je optimální při konstantní rychlosti 40 až 90 km/h u osobních vozidel[15] a při konstantní rychlosti 50 až 70 km/h u nákladních vozidel a autobusů[16].

Nepřiměřená rychlost rovněž vede k vytváření ozonu, protože motorová vozidla vytvářejí velký podíl uhlovodíků a oxidu dusnatého, které způsobují vytváření ozonu v ovzduší.

Rychlost má také dopad na spotřebu paliva, protože nepřiměřená rychlost zvyšuje spotřebu paliva v dopravním provozu. Ze studií vyplývá, že spotřeba paliva je o přibližně 23 % nižší při konstantní rychlosti 90 až 110 km/h[17].

Pokud jde o dopad rychlosti na hluk, vzájemné působení pneumatik a povrchu silnice představuje nejvýznamnější zdroj hluku. Ten se zvyšuje při nepřiměřené rychlosti, a to o 12 dB(A) při každém zdvojnásobení rychlosti.

---

14 Viz sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – KOM(2006) 625: *Strategie EU na podporu členských států při snižování škod souvisejících s alkoholem.*

15 Speed Management (Řízení rychlosti), OECD-CEMT, 2007.

16 Příručka ITS, 2005–2006, Highway Industry Development Organisation, 2005.

17 Speed Management (Řízení rychlosti), OECD-CEMT, 2007.

6 Srovnání možností – navrhované opatření EU

Z výsledků vyplývá, že opatření ke zlepšení postupů a metod vymáhání právních předpisů uplatňovaných ve všech členských státech mají velký dopad, pokud jde o bezpečnost silničního provozu a snižování počtu úmrtí. Výsledky rovněž naznačují, že opatření k účinnějšímu přeshraničnímu vymáhání právních předpisů vedou ke snížení počtu úmrtí na silnicích a nehod a k rovnému zacházení se všemi rezidentními a nerezidentními řidiči. Ačkoli opatření k přeshraničnímu vymáhání právních předpisů mají vliv především na zahraniční řidiče, je třeba zdůraznit, že tyto účinky se nebudou omezovat na tuto kategorii, nýbrž povedou také ke změnám chování u všech řidičů.

Odhadované náklady na možnosti 3 a 4, které zahrnují pouze opatření právní povahy týkající se vymáhání právních předpisů, jsou poměrně nízké ve srovnání s možností 5, která zahrnuje navíc právní opatření týkající se postupů vymáhání právních předpisů ve všech členských státech.

Pokud jde o zdraví a životní prostředí, všechny možnosti vedou ke snížení rychlosti a k menšímu požívání alkoholu. Lepší výsledky vykazují možnosti, které zahrnují opatření ke zlepšení postupů a metod vymáhání právních předpisů v členských státech.

Z posouzení možností vyplývá, že zachování stávající situace, jakož i přijetí opatření jiné než právní povahy by znamenalo, že nynější problémy ve vymáhání bezpečnosti silničního provozu zůstanou nevyřešené. Výsledky posouzení dopadů a veřejná konzultace naznačují, že jsou zapotřebí opatření týkající se obou otázek, přeshraničního vymáhání právních předpisů a účinných postupů vymáhání právních předpisů v členských státech.

Na úrovni EU by ke zlepšení stávající situace mohlo do jisté míry přispět rámcové rozhodnutí Rady o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut[18]. Tento nástroj v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, založený na Smlouvě o Evropské unii, se zabývá vzájemným uznáváním pravomocných rozhodnutí požadujících úhradu peněžitého trestu nebo pokuty. Umožňuje příslušnému orgánu poslat k vymáhání finanční trest nebo pokutu uloženou fyzické nebo právnické osobě do členského státu, v němž má tato osoba majetek, příjem nebo obvyklé bydliště (nebo je přihlášena). Vztahuje se na širokou škálu přestupků, včetně porušení dopravních předpisů. Tento nástroj se však vztahuje pouze na pravomocná rozhodnutí, kdežto na fáze mezi zaznamenáním přestupku a pravomocným rozhodnutím se nevztahuje. V těchto fázích jsou k zajištění účinné spolupráce mezi donucovacími orgány v oblasti dopravních přestupků zapotřebí zvláštní regulační prostředky.

Posouzení možností, jak zlepšit postupy vymáhání právních předpisů v členských státech, vede k závěru, že návrh by měl zahrnovat vhodné administrativní a technické mechanismy pro tyto fáze, jakož i opatření ke zlepšení postupů vymáhání právních předpisů, vycházející z doporučení z roku 2003.

[18] Rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24. února 2005 atd.