COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.3.2008
SEC(2008) 350

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

de acompanhamento da

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que visa facilitar a aplicação transfronteiras das regras de segurança rodoviária

RESUMO DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO

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

Resumo

1. Consulta das partes interessadas

As partes interessadas foram consultadas desde as fases iniciais do projecto. Em 2004, no âmbito do projecto sobre a atitude social face aos riscos do tráfego rodoviário na Europa (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe* - SARTRE 3), co-financiado pela Comissão Europeia, foi realizado um inquérito a 24 000 cidadãos comunitários quanto à sua opinião sobre o controlo do cumprimento em matéria de segurança rodoviária.

Em 20 de Julho de 2006 foi realizada uma reunião com o grupo de peritos criado pela Comissão na sequência da Recomendação de 21 de Outubro de 2003[1], a fim de debater os objectivos e o âmbito da acção regulamentar a nível da UE.

Foi realizada uma consulta pública pela Internet, através do sítio web "Europa", entre 6 de Novembro de 2006 e 19 de Janeiro de 2007. A Comissão recebeu 54 respostas. Os resultados podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Em 27 de Fevereiro de 2007 foi realizada uma reunião das partes interessadas, para a qual foram convidados todos os autores de comentários e todos os Estados-Membros.

A Comissão elaborou um questionário dirigido às polícias de trânsito da Europa a fim de recolher informações sobre o controlo do cumprimento das regras rodoviárias na Europa. Vinte e um países responderam ao questionário que serviu de base para a realização de um debate no âmbito de um painel para o qual foram convidadas as polícias de trânsito a fim de apresentarem os seus comentários tendo em vista uma acção da UE[2].

Foram consultados os governos e as autoridades públicas (principalmente os serviços de transportes, de assuntos internos, de polícia e de justiça), empresas e federações industriais no domínio dos transportes, operadores de infra-estruturas rodoviárias, organismos de investigação e de estudos, associações de utilizadores e indivíduos.

A grande maioria dos peritos e partes interessadas exprimiu o seu acordo quanto à necessidade de uma execução coerente das sanções relativas a infracções rodoviárias, tanto no que diz respeito à substância como às questões processuais, a fim de melhorar a segurança rodoviária. No que diz respeito às infracções a processar a nível da UE, os contributos apresentados confirmam que a proposta deveria abranger infracções que são reconhecidamente as principais causas de mortalidade rodoviária, nomeadamente o excesso de velocidade, a condução sob a influência do álcool e a não utilização do cinto de segurança. Este âmbito pode ser progressivamente alargado a outras infracções. Praticamente todos os respondentes concordaram que as acções de controlo do cumprimento na UE não se deveriam limitar à rede rodoviária transeuropeia, devendo abranger todas as estradas na UE. Dos contributos dados, 70% apoiam uma acção da UE em matéria de aplicação transfronteiras, acompanhada de intercâmbios mais estruturados de melhores práticas entre os Estados-Membros a organizar pela Comissão Europeia.

---

[1] Recomendação 2004/345/CE, de 21 de Outubro de 2003, relativa ao controlo do cumprimento das regras de segurança rodoviária (JO L 111, de 17.4.2004, p. 75 e rectificação publicada no JO L 120, de 24.4.2004, p. 65).

[2] Levantamento das práticas de controlo do cumprimento na Europa realizado pela TISPOL *(Survey on Enforcement practices in Europe by TISPOL*), 25 de Outubro de 2007.

Comité de Avaliação do Impacto

Em 8 de Maio de 2007, o Comité de Avaliação do Impacto da Comissão Europeia emitiu um parecer relativo a uma versão preliminar do presente relatório de avaliação do impacto. Neste parecer, o Comité declarou que o relatório apresentava uma avaliação quantificada de alguns dos custos e benefícios associados a cada opção, indicando ao mesmo tempo claramente os pressupostos utilizados e os respectivos intervalos de incerteza.

O Comité apresentou as seguintes recomendações:

- O relatório de avaliação do impacto (AI) deveria distinguir claramente entre os dois diferentes aspectos que constituem o seu objecto: melhor execução transfronteiras das sanções relativas a infracções e normas de controlo do cumprimento harmonizadas;

- O relatório AI deveria conter mais informações sobre as normas de controlo do cumprimento previstas;

- As opções políticas deveriam ser clarificadas;

- O relatório AI deveria analisar o âmbito de forma mais pormenorizada.

A presente versão do relatório de avaliação do impacto foi reformulada em conformidade, a fim de tomar em consideração essas recomendações.

2. Definição do problema

No seu Livro Branco sobre a política europeia de transportes[3] de 2001, a Comissão propôs que a União Europeia se fixe como objectivo reduzir para metade o número de mortos em acidentes de viação no horizonte de 2010. Este objectivo foi subsequentemente reiterado no Programa de Acção Europeu sobre Segurança Rodoviária adoptado em 2003[4] e aprovado pelo Conselho[5] e pelo Parlamento Europeu[6].

Um elemento crucial desta estratégia é incentivar os utentes da estrada a melhorar o seu comportamento em termos de respeito das regras básicas de segurança rodoviária. A fim de assegurar o cumprimento da lei, é necessário o controlo do seu cumprimento e a execução das sanções relativas às infracções. Os controlos deveriam ser sistemáticos e as sanções deveriam ser eficazes e aplicadas a todos os infractores e não apenas aos residentes. Este é especialmente o caso no que diz respeito ao cumprimento dos limites aplicáveis em termos de velocidade e de taxa de alcoolemia e à utilização de cintos de segurança. Estas infracções são os três principais "assassinos" da estrada. O controlo de outras infracções rodoviárias que também comprometem a segurança rodoviária poderia ser eficientemente efectuado a nível nacional e da UE. O estudo externo de avaliação do impacto confirma que o excesso de velocidade, a condução em estado de embriaguez e a não utilização de cintos de segurança desempenham um papel importante na mortalidade rodoviária, tanto em termos do número de

---

3 "Livro Branco - A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções", COM(2001) 370 de 12.9.2001.

4 Programa de Acção Europeu - Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos, COM(2003) 311 de 2.6.2003.

5 Conclusões do Conselho dos Transportes de 5 de Junho de 2003, documento 9686/03 (Comunicado de imprensa 146), p. 22.

6 Resolução de 12 de Fevereiro de 2003 (JO C 43E, de 19.2.2004, p. 250).

acidentes como da gravidade dos mesmos. Na UE-25, estima-se que o excesso de velocidade está relacionado com 12 400 mortes na estrada, o que representa quase 30% de toda a mortalidade rodoviária, e que a condução em estado de embriaguez está relacionada com 10 800 mortes, o que representa 25% da mortalidade rodoviária. A não utilização de cintos de segurança afecta a gravidade do impacto dos acidentes. Estima-se que estará relacionada com 7 300 mortes nas estradas, o que representa 17% da mortalidade rodoviária. Em conjunto, representam mais de metade das mortes em acidentes de viação.

Actualmente, mais de três anos após a adopção da Recomendação da Comissão, é de salientar três factos básicos:

– O balanço intercalar do Programa de Acção Europeu para a Segurança Rodoviária[7], de 22 de Fevereiro de 2006, demonstrou que os progressos verificados até 2005 não permitirão atingir o objectivo de redução de 50%, se a actual tendência se mantiver. A redução seria assim apenas de 40%. Além disso, até Agosto de 2006, a tendência foi favorável, mas a partir de Setembro de 2006 alterou-se. Em 2005 e 2006, verificou-se um aumento da mortalidade rodoviária em quase todos os Estados-Membros de 2% a 30%[8]. Esta tendência é confirmada por taxas de redução da mortalidade pouco animadoras até Outubro de 2007 na maioria dos Estados-Membros.

– O controlo do cumprimento no domínio da segurança rodoviária varia consideravelmente entre Estados-Membros e estes apresentam também grandes variações no seu historial de segurança. O risco de acidente mortal nas estradas é quase cinco vezes superior em alguns Estados-Membros relativamente a outros.

– As infracções rodoviárias cometidas por não residentes não são frequentemente objecto de sanções ou essas sanções não são frequentemente executadas.

Situação actual nos Estados-Membros

O controlo do cumprimento varia consoante o Estado-Membro. Relativamente ao *excesso de velocidade*, no período de 2001 a 2003, apenas 9% dos condutores foram sujeitos a verificação em Portugal, enquanto nos Países Baixos essa percentagem foi de 46%. Relativamente à *condução em estado de embriaguez*, em Itália apenas 4% dos condutores foram sujeitos a verificação, em comparação com 38% na Finlândia. Relativamente à *utilização do cinto de segurança*, não estão disponíveis estatísticas sobre o controlo do cumprimento nesta fase. As taxas de respeito da utilização do cinto de segurança variam entre 36% e 91% em zonas urbanas. Esta situação resulta em diferenças consideráveis nas percepções dos condutores. Segundo o *SARTRE 3*[9], enquanto mais de um terço dos condutores no Reino Unido pensam que serão controlados quanto ao excesso de velocidade, na Suécia apenas 3% dos condutores pensam que a sua velocidade será objecto de monitorização. Em relação à condução em estado de embriaguez, 27% dos condutores na Eslovénia e menos de 1% dos condutores na Irlanda esperam ser controlados.

---

7 Comunicação da Comissão - Programa de acção europeu para a segurança rodoviária: balanço intercalar - COM(2006) 74 de 22 de Fevereiro de 2006.

8 CARE (Base de dados sobre acidentes de viação da UE), 6 de Novembro de 2007.

9 *Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité* (INRETS) et al. : *European Drivers and Road Risk, SARTRE 3* (Junho de 2004).

A percentagem de não residentes no trânsito rodoviário parece ser de cerca de 5% nos países em que esta informação está disponível[10]. A percentagem de condutores não residentes que cometem infracções por excesso de velocidade varia entre 2,5% e 30%[11]. Estes números sugerem um envolvimento relativamente maior de condutores não residentes em infracções por excesso de velocidade do que de condutores residentes[12].

Os Estados-Membros estão progressivamente a introduzir dispositivos de controlo do cumprimento automáticos. No que diz respeito ao controlo do cumprimento dos limites de velocidade, quase todos os Estados-Membros utilizam câmaras fixas ou móveis. Além disso, estão também a ser progressivamente instaladas câmaras de controlo da velocidade média. Estão igualmente a ser efectuados controlos automáticos quanto ao respeito dos sinais luminosos vermelhos num número crescente de países. Em alguns países, o controlo automático do respeito da utilização do cinto de segurança está combinado com o de outros tipos de infracções, como o desrespeito dos sinais vermelhos ou o excesso de velocidade[13].

As tecnologias de controlo do cumprimento, bem como os procedimentos de homologação, variam consoante os Estados-Membros. Dispositivos e métodos de homologação não harmonizados dificultam ainda mais o reconhecimento mútuo de acções de controlo do cumprimento e de cooperação entre os Estados-Membros.

As sanções relativas a infracções rodoviárias podem ser de natureza penal ou administrativa, consoante os Estados-Membros. Em alguns países, as sanções são parcialmente administrativas e parcialmente penais, dependendo do nível de gravidade das infracções.

A Recomendação da Comissão de Outubro de 2003 solicita aos Estados-Membros o envio de informações à Comissão sobre a aplicação da recomendação até ao final de Setembro de 2007. Até à data, apenas seis Estados-Membros enviaram essas informações. Por conseguinte, há actualmente pouca informação disponível sobre a relação entre a aplicação das boas práticas de controlo do cumprimento e a evolução da situação em matéria de segurança rodoviária.

3. Objectivos

O objectivo geral da proposta é melhorar a segurança rodoviária na Comunidade, contribuindo assim para um sistema de transportes eficiente, sustentável e fiável e para pôr cobro à actual diferença de tratamento entre infractores residentes e infractores não residentes.

---

[10] Fonte: Eurostat. O valor de 5% baseia-se nos dados de um grupo de países seleccionados. Isso significa que dos veículos/quilómetros percorridos nas estradas, cerca de 5% são percorridos por veículos matriculados noutro país. Os resultados mostram 5,5% em França (30 mil milhões de veículos/quilómetros), 3,9% na Alemanha, 4,1% nos Países Baixos e 3,9% no Reino Unido.

[11] 2,5% na Dinamarca, 4% na Finlândia, 6% nos Países Baixos, 8% na Catalunha (Espanha), 14% na Bélgica, 15% em França e 30% no Luxemburgo.

[12] Em França, a sua percentagem em termos de tráfego é de 5,5%, mas a sua percentagem em termos de infracções é de 15%. Os números correspondentes nos Países Baixos são de 4,1% em relação ao tráfego, mas de 6% em relação ao número de infracções (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Países Baixos).

[13] Levantamento das práticas de controlo do cumprimento na Europa realizado pela TISPOL *(Survey on Enforcement practices in Europe by TISPOL*), 25 de Outubro de 2007.

O objectivo específico da acção comunitária é melhorar o comportamento dos utentes da estrada no sentido de um melhor cumprimento das regras de trânsito tanto por parte dos utentes residentes como dos utentes não residentes.

A acção proposta está em conformidade com a política da UE no domínio da saúde humana, visto contribuir para a luta contra os efeitos nocivos associados ao consumo de álcool.

Um melhor controlo do cumprimento contribuirá também, devido à redução da velocidade, para a redução das emissões de gases com efeito de estufa que continuam a aumentar no sector dos transportes.

4. Opções

A avaliação do impacto considera cinco opções, cada uma das quais aborda simultaneamente a aplicação transfronteiras e as boas práticas de controlo do cumprimento a implementar nos Estados-Membros.

A primeira opção consiste em manter inalterada a actual situação.

Na segunda opção, os infractores não residentes são processados no seu regresso ao país em que foi cometida a infracção, com base na cooperação com o país de residência. Esta opção implica medidas não regulamentares que podem ser adoptadas sem necessidade de alteração da legislação em vigor ou de adopção de nova legislação a nível da UE. A Recomendação da Comissão relativa ao controlo do cumprimento das regras de segurança rodoviária (2004/345/CE) incentiva os Estados-Membros a aplicar as melhores práticas de controlo do cumprimento. Em termos da aplicação transfronteiras, são melhoradas as regras nacionais.

As terceira e quarta opções implicam também medidas não regulamentares em termos de métodos de controlo do cumprimento, com base na actual Recomendação da Comissão. Em termos de aplicação transfronteiras, a opção 3 consiste na criação de uma rede electrónica de intercâmbio de dados da UE com vista a permitir a identificação do titular do veículo. A opção 4 baseia-se no reconhecimento mútuo de provas e na comunicação dos dados relevantes às autoridades do Estado em que o veículo está matriculado, para o controlo das infracções e a aplicação das respectivas sanções por essas autoridades.

A quinta opção baseia-se igualmente na comunicação de provas ao Estado de residência para a aplicação transfronteiras. Difere das opções 2, 3 e 4 visto incluir medidas regulamentares para a aplicação de boas práticas de controlo do cumprimento por parte de todos os Estados-Membros. Esta opção inclui igualmente medidas relativas à normalização dos dispositivos de controlo do cumprimento.

A última opção resulta em maiores benefícios sociais, económicos e ambientais do que as outras opções (sociais: menor número de mortos e feridos nas estradas; económicos: benefícios financeiros importantes devido ao menor número de acidentes e, por conseguinte, a menos danos pessoais e materiais, e devido às sanções pecuniárias; ambientais: redução das infracções por excesso de velocidade, permitindo dessa forma reduzir a poluição e o consumo de combustível).

5. Análise dos impactos

Impacto na segurança rodoviária

O número actual de 25 000 mortes na estrada decorrentes do excesso de velocidade, da condução em estado de embriaguez e/ou da não utilização do cinto de segurança poderia ser reduzido com a convergência das boas práticas na qualidade e intensidade do controlo do cumprimento. O actual número de 400 mortes rodoviárias devidas a condutores não residentes poderia ser diminuído com a implementação de um sistema de aplicação transfronteiras eficaz.

A eficácia na redução da mortalidade rodoviária foi estimada numa redução de 200 a 250 mortes por ano na União Europeia com opções que proporcionem mecanismos de aplicação transfronteiras eficazes (opções 3 e 4). A opção 5, que para além disso estabelece métodos convergentes de controlo do cumprimento das regras de segurança rodoviária, poderia resultar numa redução de 5 000 mortes na estrada por ano.

Em termos socioeconómicos, e com uma estimativa conservadora, este número representa um benefício de 5 mil milhões de euros por ano.

Custo e automatização

Os custos são assumidos pelas autoridades públicas e pelas entidades responsáveis pelo controlo do cumprimento. Dizem respeito a investimentos em sistemas de intercâmbio de dados e em equipamentos de controlo do cumprimento, que se estima serem da ordem de 140 milhões de euros para a modernização de todos os Estados-Membros a fim de atingirem um nível aceitável de controlo do cumprimento. O investimento a realizar por cada Estado-Membro depende dos seus actuais padrões de controlo do cumprimento. O orçamento anual de funcionamento para fins de controlo do cumprimento está estimado em cerca de 23 milhões de euros para a União Europeia.

Os estudos mostram que os custos de funcionamento do controlo do cumprimento automático são consideravelmente inferiores aos dos meios tradicionais. É de esperar que estes permitam uma redução importante na utilização de recursos administrativos.

Impacto na saúde e no ambiente

A melhoria do controlo do cumprimento contribuiria para combater os efeitos nocivos associados ao consumo de álcool, pelo que contribuiria para a política de saúde pública. Na sua Comunicação de 2006 sobre uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool[14], a Comissão identificou os acidentes de viação provocados pelo álcool como um de cinco temas prioritários.

[14] Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões; COM(2006) 625: *Uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool.*

O impacto da velocidade no ambiente está primariamente relacionado com a produção de poluentes. A produção de gases de escape (monóxido de carbono (CO_2), hidrocarbonetos, monóxido de azoto e partículas) é optimizada a uma velocidade constante de 40 a 90 km/h para veículos automóveis[15] e a uma velocidade constante de 50 a 70 Km/h para camiões e autocarros[16].

O excesso de velocidade resulta igualmente na produção de ozono, dado que os veículos a motor produzem uma proporção elevada de hidrocarbonetos e de monóxido azoto, os quais são responsáveis pela produção de ozono na atmosfera.

O excesso de velocidade tem finalmente um impacto no consumo de combustível, dado aumentar o consumo de combustível em condições de trânsito normais. Os estudos mostram que o consumo de combustível é cerca de 23% inferior a uma velocidade constante de 90 a 110 km/h[17].

Em relação ao impacto da velocidade no ruído, a interacção entre os pneumáticos e a superfície da estrada constitui a fonte mais importante de ruído. Aumenta com a velocidade, a um nível de cerca de 12 dB (A) cada vez que é duplicada a velocidade.

6. Comparação das opções – proposta de acção da UE

Os resultados mostram que as acções relativas à melhoria das práticas e métodos de controlo do cumprimento aplicados em todos os Estados-Membros têm um impacto elevado em termos da segurança rodoviária e da redução da mortalidade. Indicam igualmente que as medidas para uma aplicação transfronteiras mais eficiente resultam num número decrescente de mortes e de acidentes rodoviários e na igualdade de tratamento de todos os condutores residentes e não residentes. Embora as medidas sobre a aplicação transfronteiras afectem essencialmente os condutores não residentes, é importante salientar que estes efeitos não estarão limitados a esta categoria, determinando também mudanças no comportamento de todos os condutores.

Os custos estimados das opções 3 e 4, que incluem apenas as medidas regulamentares de aplicação transfronteiras, são relativamente baixos em relação aos da opção 5, que inclui além disso medidas regulamentares sobre as práticas de controlo do cumprimento em todos os Estados-Membros.

Em termos de saúde e de ambiente, todas as opções resultam numa diminuição da velocidade e num menor consumo de álcool. As opções que incluem medidas sobre melhores práticas e métodos de controlo do cumprimento nos Estados-Membros são as que revelam melhores resultados.

A avaliação das opções mostra que, com a manutenção da actual situação e a adopção de medidas não regulamentares, os problemas existentes em matéria de controlo do cumprimento das regras de segurança rodoviária não seriam resolvidos. Os resultados da avaliação do impacto e da consulta pública indicam que são necessárias acções que incidam em ambas as questões, ou seja tanto na aplicação transfronteiras como em práticas eficientes de controlo do cumprimento nos Estados-Membros.

---

15 *Speed management,* OECE-CEMT, 2007.

16 *ITS Handbook, 2005-2006, Highway Industry Development Organisation*, 2005.

17 *Speed management,* OECE-CEMT, 2007.

A nível da UE, a Decisão-Quadro do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias[18] poderia contribuir, em certa medida, para melhorar a situação actual. Este instrumento no domínio da cooperação policial e judicial em matéria penal, com base no Tratado da União Europeia, trata do reconhecimento mútuo das decisões transitadas em julgado que exijam o pagamento de uma sanção pecuniária. Permite a uma autoridade competente enviar, para execução, uma sanção pecuniária proferida contra uma pessoa singular ou colectiva para o Estado-Membro em que essa pessoa detenha propriedades, rendimentos ou seja normalmente residente (ou esteja registada). Abrange uma vasta gama de infracções, incluindo infracções ao código da estrada. Contudo, este instrumento só é aplicável a decisões transitadas em julgado, não estando abrangidas as fases entre o registo da infracção e essa decisão. Nestas fases, são necessários meios regulamentares específicos que permitam uma cooperação prática eficiente entre as autoridades de controlo do cumprimento em matéria de infracções rodoviárias.

Considerando a avaliação das opções sobre melhores práticas de controlo do cumprimento nos Estados-Membros, a proposta deveria incluir mecanismos administrativos e técnicos adequados para estas fases, bem como medidas sobre melhores práticas de controlo do cumprimento com base na Recomendação de 2003.

[18] Decisão-Quadro 2005/214/JAI de 24 de Fevereiro de 2005.