COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 19.3.2008
SEC(2008) 350

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

care însoțește

Propunerea de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

pentru facilitarea aplicării transfrontaliere a normelor în domeniul securității rutiere

SINTEZA EVALUĂRII IMPACTULUI

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

Rezumat

1 Consultarea părților interesate

Părțile interesate au fost consultate încă din primele stadii ale proiectului. În 2004, în cadrul proiectului SARTRE 3 (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe* – Atitudinea socială față de riscurile circulației rutiere în Europa), cofinanțat de Comisia Europeană, 24 000 de cetățeni ai UE au fost solicitați să-și spună părerea asupra modului în care se aplică normele în domeniul siguranței rutiere.

La 20 iulie 2006, a avut loc o întâlnire cu grupul de experți instituit de Comisie pe baza Recomandării din 21 octombrie 2003[1], pentru discutarea obiectivelor și domeniului de aplicare ale acțiunii normative la nivelul UE.

O consultare deschisă s-a derulat pe internet, pe site-ul „Europa", în perioada 6 noiembrie 2006 – 19 ianuarie 2007. Comisia a primit 54 de răspunsuri. Rezultatele consultării sunt disponibile la adresa http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. La 27 februarie 2007, a avut loc o reuniune a părților interesate, la care au fost invitați toți autorii de comentarii și reprezentanții tuturor statelor membre.

Cu scopul de a culege informații asupra aplicării normelor de circulație rutieră în Europa, Comisia a elaborat un chestionar adresat forțelor de poliție rutieră pe continent. Douăzeci și una de țări au răspuns la chestionar; răspunsurile lor au stat la baza unei discuții la care forțele de poliție rutieră au fost invitate să contribuie cu comentarii în vederea unei acțiuni comunitare[2].

Au fost consultate guvernele și autoritățile publice (în special, ministerele transporturilor, ministerele de interne, autoritățile polițienești și ministerele justiției), diverse întreprinderi și federații industriale din domeniul transporturilor, operatori ai infrastructurii rutiere, asociații de utilizatori și diferite persoane.

Marea majoritate a experților și părților interesate a fost de acord că, pentru ameliorarea gradului de siguranță rutieră, este necesară o aplicare coerentă a normelor din domeniul infracțiunilor rutiere, atât ca substanță cât și din punct de vedere procedural. În ceea ce privește infracțiunile care ar urma să fie tratate la nivelul UE, opiniile exprimate confirmă ideea că propunerea ar trebui să aibă în vedere infracțiunile cunoscute drept principalele cauze ale mortalității rutiere, anume viteza excesivă, conducerea sub influența alcoolului și neutilizarea centurilor de siguranță. Acest domeniu de aplicare ar putea fi treptat extins și la alte infracțiuni. Practic toți participanții la dezbatere au fost de acord că acțiunile comunitare de aplicare a normelor ar trebui să nu se limiteze la rețeaua rutieră transeuropeană, ci să înglobeze toate drumurile de pe teritoriul UE. Din totalul răspunsurilor, 70% au fost în favoarea unei acțiuni a UE în direcția aplicării transfrontaliere a normelor, însoțită de un schimb mai bine structurat de bune practici între statele membre, organizat de Comisia Europeană.

---

[1] Recomandarea 2004/345/CE din 21 octombrie 2003 privind punerea în aplicare a normelor în domeniul siguranței rutiere, (JO L 111 din 17.04.2004, p. 75 și rectificarea din JO L 120 din 24.04.2004, p. 65).

[2] Studiu privind practicile de aplicare a normelor în Europa, efectuat de TISPOL, 25 octombrie 2007.

Comitetul de evaluare a impactului

La 8 mai 2007, Comitetul de evaluare a impactului al Comisiei Europene a prezentat un aviz privind o versiune preliminară a acestei evaluări. Comitetul arăta, în acest aviz, că studiul furnizează evaluări cantitative ale unora dintre costurile şi beneficiile asociate fiecărei opţiuni, indicând totodată cu claritate ce ipoteze s-au utilizat şi intervalele de incertitudine legate de acestea.

Comitetul a făcut următoarele recomandări:

- Evaluarea impactului ar trebui să facă o distincţie clară între cele două probleme pe care le abordează: îmbunătăţirea aplicării transfrontaliere a normelor şi armonizarea normelor de aplicare;

- Evaluarea ar trebui să cuprindă mai multe informaţii cu privire la normele de aplicare avute în vedere;

- Opţiunile prezentate ar trebui să fie mai bine clarificate;

- Evaluarea ar trebui să insiste mai mult asupra domeniului de aplicare.

Evaluarea impactului a fost refăcută în consecinţă iar prezenta versiune ţine seama de aceste recomandări.

2 Definirea problemei

În Cartea albă[3] din 2001 privind politica europeană în domeniul transporturilor, Comisia propunea, ca obiectiv al Uniunii Europene, reducerea la jumătate a numărului de decese provocate de accidentele rutiere până în anul 2010. Acest obiectiv a fost ulterior reluat în Programul european de acţiune pentru siguranţa rutieră, adoptat în 2003[4], şi a primit aprobarea Consiliului[5] şi a Parlamentului European[6].

Un element crucial al acestei strategii constă în a-i încuraja pe utilizatorii rutieri să-şi amelioreze comportamentul, respectând normele de bază ale siguranţei rutiere. Pentru a asigura respectarea legii, este necesar ca normele să fie aplicate şi infracţiunile să fie urmărite. Controalele trebuie să fie sistematice, sancţiunile trebuie să fie efective şi să se aplice tuturor infractorilor, nu numai rezidenţilor. Se are în vedere în special respectarea limitelor aplicabile de viteză şi de alcoolemie, precum şi utilizarea centurilor de siguranţă. Aceste infracţiuni sunt principalii „asasini ai şoselelor”. Aplicarea normelor s-ar putea extinde eficient, atât la nivel naţional cât şi la nivelul UE, pentru a cuprinde şi alte infracţiuni rutiere, care de asemenea pun în pericol siguranţa circulaţiei. Studiul extern de evaluare a impactului confirmă faptul că viteza excesivă, conducerea sub influenţa alcoolului şi neutilizarea centurilor de siguranţă joacă un rol major în mortalitatea rutieră, atât în ceea ce priveşte numărul accidentelor cât şi

---

3 Politica europeană în domeniul transporturilor pentru anul 2010: este timpul să luăm decizii, COM(2001) 370, 12.9.2001.

4 Programul european de acţiune pentru siguranţa rutieră - reducerea la jumătate a numărului victimelor accidentelor rutiere în Uniunea Europeană până în anul 2010: o responsabilitate comună, COM(2003) 311, 2.6.2003.

5 Concluziile Consiliului Transporturi, Telecomunicaţii şi Energie din 5 iunie 2003, document 9686/03 (Comunicat de presă 146), p. 22.

6 Rezoluţia din 12 februarie 2003 (JO C 43E, 19.2.2004, p. 250).

în ceea ce privește gravitatea acestora. În UE 25, conform estimărilor, 12 400 de decese în accidentele rutiere, reprezentând aproape 30% din total, se datorează vitezei excesive iar alte 10 800, reprezentând 25% din total, se datorează conducerii sub influența alcoolului. Neutilizarea centurilor de siguranță agravează impactul accidentelor. S-a estimat că aceasta este responsabilă pentru 7 300 de morți în accidentele rutiere, adică 17% din total. Împreună, acești trei factori se află la originea a peste jumătate din numărul total de decese provocate de accidentele rutiere

La ora actuală, după mai bine de trei ani de la adoptarea recomandării Comisiei, trebuie puse în evidență trei aspecte fundamentale:

– Analiza din 22 februarie 2006[7], efectuată la jumătatea Programului european de acțiune pentru siguranța rutieră, a arătat că, dacă lucrurile continuau să evolueze ca până atunci, progresele realizate până în 2005 nu permiteau atingerea obiectivului reducerii la jumătate a numărului de decese provocate de accidentele rutiere. Reducerea ar fi fost de numai 40%. În plus, dacă până în august 2006 cursul a fost favorabil, începând din septembrie 2006, tendința s-a schimbat. În plus, dacă până în august 2006 cursul a fost favorabil, începând din septembrie 2006, tendința s-a schimbat[8]. Ritmul slab de scădere a mortalității rutiere în majoritatea statelor membre până în octombrie 2007 confirmă această tendință.

– Aplicarea normelor în domeniul siguranței rutiere diferă considerabil de la un stat membru la altul iar statele membre au și rezultate diferite în ceea ce privește nivelul de siguranță. Riscul de accidente rutiere mortale este, în unele state membre, de cinci ori mai mare decât în altele.

– Infracțiunile rutiere comise de nerezidenți rămân adeseori nesancționate sau sancțiunile nu se execută.

Situația actuală în statele membre

Aplicarea normelor diferă de la un stat membru la altul. În ceea ce privește respectarea vitezei legale, în Portugalia doar 9% din conducătorii auto au fost verificați în perioada 2001 – 2003, în timp ce, în Țările de Jos, au fost verificați 46%. În privința consumului de alcool, în Italia au fost verificați 4% din conducătorii auto, comparativ cu 38% în Finlanda. Referitor la purtarea centurii de siguranță, procentele de aplicare a normelor nu sunt deocamdată disponibile. Referitor la purtarea centurii de siguranță, procentele de aplicare a normelor nu sunt deocamdată disponibile. Modul în care conducătorii auto percep lucrurile variază în consecință. Potrivit SARTRE 3[9], dacă în Marea Britanie peste o treime din șoferi se așteaptă să fie verificați în privința vitezei, în Suedia, doar 3% se gândesc că viteza le va fi monitorizată. În ceea ce privește consumul de alcool, 27% din conducătorii auto se așteaptă să fie verificați în Slovenia, în timp ce, în Irlanda, sub 1% se așteaptă la o astfel de verificare.

---

7 Comisia Europeană - Programul european de acțiune pentru siguranța rutieră: Bilanț la jumătatea perioadei, COM(2006) 74, 22.2.2006.

8 CARE (Baza de date comunitară privind accidentele rutiere), 6 noiembrie 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et al. : European Drivers and Road Risk (Șoferii europeni și riscurile rutiere), SARTRE 3 (iunie 2004).

Proporția de nerezidenți pe drumurile publice pare să fie în jur de 5% în țările în care datele în acest sens sunt disponibile[10]. Proporția de șoferi nerezidenți care încalcă viteza legală variază între 2,5% și 30%[11]. Cifrele sugerează că șoferii nerezidenți sunt mai des implicați în infracțiuni de depășire a vitezei legale în comparație cu șoferii rezidenți[12].

Statele membre introduc treptat mijloace automate de aplicare a normelor. În ce privește aplicarea normelor de viteză, aproape toate statele membre folosesc camere fixe și mobile. De asemenea, se introduc treptat camere de urmărire a vitezei medii. În plus, tot mai multe țări utilizează mijloace automate pentru a depista nerespectarea luminii roșii a semaforului. Referitor la purtarea centurii de siguranță, în unele țări controlul automat se efectuează în combinație cu controlul altor tipuri de infracțiuni precum trecerea pe roșu și excesul de viteză[13].

Tehnologiile de aplicare a normelor ca și procedurile de omologare variază de la un stat membru la altul. Aparatura nestandardizată și metodele de omologare nearmonizate îngreunează recunoașterea reciprocă a acțiunilor de aplicare a normelor și cooperarea între statele membre.

Sancționarea infracțiunilor rutiere se face fie pe cale penală, fie pe cale administrativă, de la stat la stat. În unele țări, sancțiunile sunt în parte penale și în parte administrative, în funcție de gravitatea infracțiunilor.

În recomandarea sa din octombrie 2003, Comisia solicită statelor membre să îi transmită informații până la sfârșitul lui septembrie 2006 asupra modului în care au pus în aplicare acest document. Până în prezent, doar șase state membre au prezentat aceste informații. Ca urmare a acestui fapt, există puține date disponibile asupra legăturii dintre folosirea bunelor practici în aplicarea normelor și evoluția siguranței rutiere.

3 Obiective

Obiectivul general al propunerii este de a îmbunătăți siguranța rutieră pe teritoriul UE, contribuind astfel la realizarea unui sistem de transport fiabil, durabil și eficient, și de a elimina actualele diferențe în ce privește modul în care sunt tratați infractorii rezidenți și cei nerezidenți.

Obiectivul specific al acțiunii comunitare este de a ameliora comportamentul utilizatorilor rutieri printr-o mai bună respectare a regulilor de circulație de către toți conducătorii auto – rezidenți și nerezidenți.

Acțiunea propusă este în concordanță cu politica UE în domeniul sănătății umane, întrucât contribuie la combaterea efectelor nocive ale consumului de alcool.

---

10 Sursa: Eurostat. Proporția de 5% se bazează pe date dintr-o selecție de țări. Sensul este că aproximativ 5% din numărul total de vehicule-km sunt parcurși de vehicule înregistrate în altă țară. Proporția este de 5,5% în Franța (30 miliarde vehicule-kilometri), 3,9% în Germania, 4,1% în Țările de Jos și 3,9% în Marea Britanie.

11 2,5% în Danemarca, 4% în Finlanda, 6% în Țările de Jos, 8% în Catalonia (Spania), 14% în Belgia, 15% în Franța și 30% în Luxemburg.

12 În Franța, șoferii nerezidenți reprezintă 5,5% din trafic, dar infracțiunile rutiere comise de ei ating 15% din total. În Țările de Jos, proporțiile corespunzătoare sunt de 4,1% din trafic, respectiv 6% din totalul infracțiunilor rutiere (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Țările de Jos).

13 Studiu TISPOL privind practicile de aplicare a normelor în Europa, 25 octombrie 2007.

În același timp, o mai bună aplicare a normelor va contribui, grație reducerii vitezei, la diminuarea emisiilor de gaze cu efect de seră, care continuă să crească în sectorul transporturilor.

4 Opțiuni

Evaluarea impactului ia în considerare cinci opțiuni, fiecare dintre ele urmărind atât aplicarea transfrontalieră a normelor, cât și bunele practici de aplicare a normelor pe care ar trebui să le utilizeze statele membre.

Prima opțiune constă în a menține neschimbată situația actuală.

Cea de-a doua opțiune prevede urmărirea în justiție a infractorilor nerezidenți la întoarcerea în țara în care au comis infracțiunea, pe baza cooperării cu țara lor de reședință. Opțiunea cuprinde măsuri fără caracter normativ, care ar putea fi luate fără schimbarea legislației comunitare existente sau introducerea de noi legislații la acest nivel. Recomandarea Comisiei privind aplicarea normelor în domeniul siguranței rutiere (2004/345/CE) încurajează statele membre să folosească bune practici în aplicarea normelor. Reglementările naționale care vizează aplicarea transfrontalieră a normelor sunt îmbunătățite.

În ceea ce privește metodele de aplicare a normelor, opțiunile a treia și a patra cuprind, de asemenea, măsuri fără caracter normativ, întemeiate pe recomandarea existentă a Comisiei. Din punct de vedere al aplicării transfrontaliere a normelor, opțiunea a treia prevede crearea unei rețele comunitare pentru schimbul de date electronice în scopul identificării deținătorilor de vehicule; a patra opțiune are la bază recunoașterea reciprocă a probelor și transmiterea datelor relevante către autoritățile statului în care autovehiculul este înmatriculat, acestea preluând aplicarea normelor privitoare la infracțiuni și punerea în execuție a sancțiunilor.

Cea de-a cincea opțiune se bazează tot pe transmiterea probelor către statul de reședință în vederea aplicării transfrontaliere a normelor. Spre deosebire de opțiunile 2, 3 și 4, aceasta prevede însă măsuri normative, care impun utilizarea bunelor practici de aplicare a nomelor de către toate statele membre. Această opțiune cuprinde și măsuri de standardizare a aparaturii de aplicare a normelor.

Ultima opțiune vizează mai multe avantaje sociale, economice și de mediu decât celelalte opțiuni (la nivel social: reducerea numărului de morți și răniți în accidentele rutiere; la nivel economic: avantaje financiare considerabile, rezultând din reducerea daunelor materiale și personale și din sancțiunile financiare aplicate; la nivelul mediului: reducerea exceselor de viteză și deci reducerea poluării și a consumului de carburanți).

5 Analiza impactului

Impactul asupra siguranței rutiere

Actualul număr de 25 000 de decese provocate de excesul de viteză, de conducerea sub influența alcoolului și/sau de neutilizarea centurii de siguranță ar putea fi diminuat printr-o convergență a bunelor practici în ceea ce privește calitatea și intensitatea aplicării normelor. Cele 400 de decese rutiere provocate de șoferii nerezidenți ar putea fi reduse prin utilizarea unui sistem eficace de aplicare transfrontalieră a normelor.

Din punct de vedere al eficacității, s-a estimat că opțiunile care prevăd mecanisme eficace de aplicare transfrontalieră a normelor (opțiunile 3 și 4) ar reduce mortalitatea rutieră în Uniunea Europeană cu 200 până la 250 de decese pe an. Opțiunea 5, care stabilește, în plus, metode convergente de aplicare a normelor siguranței rutiere, ar putea diminua numărul deceselor provocate de accidentele rutiere cu 5 000 pe an.

Sub aspect socioeconomic, o asemenea reducere ar reprezenta un câștig de 5 miliarde euro pe an, conform unui calcul prudent.

Costul și automatizarea

Costurile sunt suportate de autoritățile publice și de organele de aplicare a normelor. Acestea acoperă investițiile în sistemele de schimb de date și în echipamentul de aplicare a normelor care, pentru a moderniza dotările tuturor statelor membre până la un nivel acceptabil, s-ar ridica la un total estimativ de 140 milioane de euro. Investiția fiecărui stat membru depinde de nivelul dotărilor de care dispune la ora actuală. Bugetul de exploatare necesar pentru aplicarea normelor este estimat la circa 23 milioane euro pe an pe ansamblul Uniunii Europene.

Studiile demonstrează că, pentru sistemele automatizate de aplicare, costurile de exploatare sunt considerabil mai mici decât pentru sistemele tradiționale. Se poate prevedea că acest fapt va duce la o reducere însemnată a consumului de resurse administrative.

Impactul asupra sănătății și mediului

O mai bună aplicare a normelor ar contribui la combaterea efectelor nocive ale alcoolului și la politica de sănătate publică. În comunicarea sa din 2006 privind o strategie a UE pentru sprijinirea statelor membre în vederea reducerii efectelor nocive ale alcoolului[14], Comisia identifica accidentele rutiere cauzate de alcool drept una din cele cinci teme prioritare.

Impactul vitezei asupra mediului înconjurător este în primul rând legat de producerea de substanțe poluante. Producția de gaze de eșapament [bioxid de carbon (CO2), hidrocarburi, monoxid de azot, particule] este optimizată la o viteză constantă de 40 – 90 km/h pentru autoturisme[15] și de 50 – 70 km/h pentru camioane și autobuze.[16]

Excesul de viteză generează și ozon, întrucât autovehiculele produc o mare parte din hidrocarburile și monoxidul de azot care constituie una din sursele de ozon din atmosferă.

În sfârșit, viteza are un impact asupra consumului de carburanți, întrucât creșterea vitezei mărește consumul obișnuit de carburanți din trafic. Studiile arată că, la o viteză constantă de 90 – 110 km/h, consumul de carburanți este mai mic cu circa 23%[17].

În ceea ce privește impactul fonic al vitezei, interacțiunea dintre pneuri și suprafața drumului este cea mai importantă sursă de zgomot. Acesta crește cu circa 12 dB(A) la fiecare dublare a vitezei.

---

14 A se vedea Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor, COM(2006) 625: *O strategie a UE de sprijinire a statelor membre în vederea reducerii efectelor nocive ale consumului de alcool.*

15 Gestionarea vitezei, OCDE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook (Manual STI), 2005-2006, Highway Industry Development Organisation (Organizația pentru Dezvoltarea Industriei Autostrăzilor) , 2005.

17 Gestionarea vitezei, OCDE-CEMT, 2007.

6 Compararea opțiunilor – acțiunea comunitară propusă

Rezultatele arată că, în toate statele membre, acțiunile întreprinse pentru îmbunătățirea practicilor și metodelor de aplicare a normelor au un impact considerabil în ceea ce privește siguranța rutieră și reducerea mortalității. Ele indică totodată că măsurile de eficientizare a aplicării transfrontaliere conduc la o scădere a numărului de decese și accidente rutiere și la tratarea tuturor conducătorilor auto – rezidenți și nerezidenți – în condiții de egalitate. Cu toate că măsurile privind aplicarea transfrontalieră îi vor afecta în primul rând pe șoferii nerezidenți, este important de subliniat că efectele lor nu se vor limita la această categorie, ci vor genera schimbări de comportament în rândul tuturor conducătorilor auto.

Costurile estimative pentru opțiunile 3 și 4, care cuprind măsuri normative doar în privința aplicării transfrontaliere, sunt relativ scăzute în comparație cu opțiunea 5, care include în plus măsuri normative privind practicile de aplicare a normelor în toate statele membre.

În ceea ce privește sănătatea și mediul, toate opțiunile duc la scăderea vitezei și a consumului de alcool. Rezultate mai bune apar la opțiunile care prevăd măsuri de ameliorare a practicilor și metodelor de aplicare la nivelul statelor membre.

Evaluarea opțiunilor demonstrează că menținerea situației actuale, ca și adoptarea de măsuri fără caracter normativ, nu ar rezolva actualele probleme legate de aplicarea normelor în domeniul siguranței rutiere. Rezultatele studiului de impact și ale consultării publice arată că este necesar să se acționeze asupra ambelor probleme, adică atât în ceea ce privește aplicarea transfrontalieră cât și în direcția eficientizării practicilor de aplicare în statele membre.

La nivelul UE, decizia-cadru a Consiliului privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a sancțiunilor financiare[18] ar putea contribui, într-o oarecare măsură, la ameliorarea situației actuale. Acest instrument al cooperării polițienești și judiciare în materie penală este întemeiat pe Tratatul de instituire a Uniunii Europene și vizează recunoașterea reciprocă a deciziilor definitive care impun plata unei sancțiuni financiare. Cu ajutorul său, autoritățile competente pot trimite spre executare orice sancțiune financiară dictată împotriva unei persoane fizice sau juridice către statul membru în care persoana deține proprietăți, încasează venituri sau locuiește în mod obișnuit (sau este înregistrată). Instrumentul acoperă o gamă largă de infracțiuni, inclusiv încălcarea regulilor de circulație rutieră. El se aplică însă doar deciziilor definitive și nu acoperă etapele intermediare dintre înregistrarea unei infracțiuni și decizia finală. În aceste etape, sunt necesare mijloace normative specifice, pentru asigurarea unei cooperări practice eficiente între autoritățile însărcinate cu aplicarea normelor în domeniul infracțiunilor rutiere.

Luând în considerare evaluarea opțiunilor de ameliorare a practicilor de aplicare a normelor în statele membre, propunerea ar trebui să cuprindă mecanisme tehnice și administrative adecvate pentru aceste etape, precum și măsuri de ameliorare a practicilor de aplicare bazate pe recomandarea din 2003.

[18] Decizia-cadru 2005/214/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 etc.