KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 19.3.2008
SEC(2008) 350

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

Predlogu

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o lažjem čezmejnem pregonu na področju varnosti v cestnem prometu

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2008) 151 konč.}
{SEC(2008) 351}

Povzetek

1 Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi

Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi poteka že od zgodnjih stopenj projekta naprej. V letu 2004 je 24 000 državljanov EU v okviru projekta SARTRE 3 (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe* – Odnos družbe do nevarnosti v evropskem cestnem prometu), ki ga sofinancira Evropska komisija, lahko predstavilo svoja mnenja o pregonu na področju varnosti v cestnem prometu.

Dne 20. julija 2006 je potekal sestanek s strokovno skupino, ustanovljeno na podlagi Priporočila Komisije z dne 21. oktobra 2003[1], na katerem se je razpravljalo o ciljih in področju uporabe regulativnega ukrepa na ravni EU.

Javno posvetovanje je potekalo po internetu na spletišču „Europa“ od 6. novembra 2006 do 19. januarja 2007. Komisija je prejela 54 odgovorov. Rezultati so na voljo na: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Srečanje z zainteresiranimi stranmi je potekalo 27. februarja 2007, nanj pa so bili povabljeni vsi, ki so prispevali svoja mnenja, in vse države članice.

Komisija je sestavila vprašalnik, namenjen evropskim organom prometne policije, da bi pridobila informacije o pregonu v cestnem prometu Evrope. Enaindvajset držav je odgovorilo na vprašalnik, odgovori pa so bili uporabljeni kot izhodišče za okroglo mizo, na katero so bili povabljeni organi prometne policije, da bi izrazili svoje mnenje glede ukrepov EU[2].

Posvetovanja so bila opravljena z vladami in javnimi organi (predvsem s področja prometa, notranjih zadev, policijskimi in sodnimi organi), podjetji in industrijskimi združenji s področja prevoza, upravljavci cestne infrastrukture, raziskovalnimi in študijskimi ustanovami, združenji potrošnikov in posamezniki.

Velika večina strokovnjakov in zainteresiranih strani je soglašala s potrebo po doslednem pregonu za cestno prometne prekrške, in sicer tako po vsebini kot tudi glede postopka, da bi se povečala varnost v cestnem prometu. Glede prekrškov, ki bi se obravnavali na ravni EU, so udeleženci potrdili, da bi moral predlog zajemati prekrške, za katere je znano, da so glavni vzroki nesreč s smrtnim izidom na cesti, in sicer prekoračitev dovoljene hitrosti, vožnjo pod vplivom alkohola in neuporabo varnostnih pasov. To področje uporabe bi se nato lahko sčasoma razširilo še na druge prekrške. Skoraj vsi vprašani so se strinjali, da ukrepi pregona EU ne bi smeli biti omejeni na vseevropsko cestno omrežje, ampak bi morali zajemati vse ceste v EU. 70 % prispevkov je podprlo ukrepe EU za čezmejni pregon, ki bi jih spremljala bolj namenska izmenjava najboljših praks med državami članicami, ki bi jo organizirala Evropska komisija.

---

[1] Priporočilo 2004/345/ES z dne 21. oktobra 2003 o pregonu na področju varnosti v cestnem prometu (UL L 111, 17.4.2004, str. 75 in popravek v UL L 120, 24.4.2004, str. 65).

[2] Raziskava o praksah pregona v Evropi, ki jo je opravil TISPOL – 25. oktobra 2007.

Odbor za oceno učinka

Odbor za oceno učinka Evropske komisije je 8. maja 2007 sporočil mnenje o predhodni različici tega poročila o oceni učinka. Odbor v svojem mnenju ugotavlja, da poročilo prikazuje kvantitativno oceno nekaterih stroškov in prednosti, povezanih z vsako od možnosti, in hkrati jasno navaja predpostavke in stopnjo negotovosti.

Odbor priporoča naslednje:

– Poročilo bi moralo jasno razlikovati med dvema vidikoma ocene učinka: izboljšanjem uspešnosti čezmejnega pregona in uskladitvijo standardov za pregon;

– Poročilo o oceni učinka bi moralo vsebovati več informacij o predvidenih standardih za pregon;

– podrobneje bi bilo treba pojasniti možne usmeritve politike;

– Poročilo o oceni učinka bi moralo vsebovati več podrobnosti glede področja uporabe.

Ob preoblikovanju poročila o oceni učinka v sedanjo različico so bila ta priporočila ustrezno upoštevana.

2 Opredelitev problema

Komisija je v svoji beli knjigi[3] o evropski prometni politiki iz leta 2001 predlagala, da si Evropska unija zada cilj prepoloviti število smrtnih žrtev na cesti do leta 2010. Ta cilj je bil ponovno zapisan v Evropskem akcijskem programu za varnost v cestnem prometu, sprejetem leta 2003[4], nato pa sta ga potrdila Svet[5] in Evropski parlament[6].

Ključni element te strategije je spodbujanje voznikov k večjemu upoštevanju temeljnih predpisov o varnosti v cestnem prometu. Za zagotovitev spoštovanja zakonov je potreben ustrezni pregon in kaznovanje za prekrške. Treba je izvajati sistematični nadzor in vse storilce prekrškov učinkovito kaznovati, ne zgolj rezidenčnih voznikov. To velja zlasti za spoštovanje omejitev hitrosti, vožnjo pod vplivom alkohola in uporabo varnostnih pasov. Ti trije prekrški so glavni krivci za smrtne žrtve na cesti. Tudi druge cestno prometne prekrške, s katerimi se ogroža varnost v cestnem prometu, bi bilo mogoče učinkovito preganjati na ravni EU. Zunanja študija ocene učinka potrjuje, da so prekoračitev dovoljene hitrosti, vožnja pod vplivom alkohola in neuporaba varnostnega pasu bistveni vzroki za število smrtnih žrtev, in sicer tako glede povečanja števila nesreč kot tudi glede teže njihovih posledic. Po ocenah naj bi bila prehitra vožnja v EU-25 povezana z 12 400 smrtnimi žrtvami na cesti, kar je skoraj 30 % vseh smrtnih žrtev v prometu, vožnja pod vplivom alkohola pa z 10 800 smrtnimi žrtvami, kar pomeni 25 % smrtnih žrtev na cesti Neuporaba varnostnega pasu vpliva na težo posledic nesreč. Ocenjuje se, da je povezana s 7 300 smrtnimi primeri, kar je 17 % vseh smrtnih žrtev na cesti. Vsi skupaj so vzrok več kot polovice smrtnih žrtev na cesti.

---

3 Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitev – COM(2001) 370, 12.9.2001.

4 Evropski akcijski program za varnost v cestnem prometu – prepolovitev števila žrtev prometnih nesreč do leta 2010: skupna odgovornost – COM(2003) 311, 2.6.2003.

5 Sklepne ugotovitve Sveta za promet z dne 5. junija 2003, dokument 9686/03 (Press 146), str. 22.

6 Resolucija z dne 12. februarja 2003 (UL C 43E, 19.2.2004, str. 250).

Danes, več kot tri leta po sprejetju priporočila Komisije, se je pokazalo predvsem troje:

– Vmesni pregled evropskega akcijskega programa za varnost v cestnem prometu z dne 22. februarja 2006[7] je pokazal, da napredek, dosežen v letu 2005, ne bo omogočil uresničitve cilja 50-odstotnega zmanjšanja, če se bo sedanji razvoj nadaljeval. Doseči bo mogoče samo 40-odstotno zmanjšanje. Do avgusta 2006 je bil razvoj še ugoden, s septembrom 2006 pa se je obrnil. Od 2005 do 2006 se je število smrtnih žrtev na cesti v skoraj vseh državah članicah povečalo, in sicer od 2 % do 30 %[8]. Ta razvoj potrjujejo zelo nizke stopnje zmanjšanja umrljivosti do oktobra 2007 v večini držav članic.

– Pregon na področju varnosti v cestnem prometu se po posameznih državah članicah zelo razlikuje, prav tako pa tudi varnost v cestnem prometu. V nekaterih državah članicah je možnost nesreče na cesti s smrtnim izidom skoraj petkrat večja kot v drugih.

– Prometni prekrški, ki jih storijo nerezidenčni vozniki, se pogosto ne preganjajo ali pa se ustrezne sankcije ne izvršijo.

Sedanje stanje v državah članicah

Pregon se po posameznih državah članicah zelo razlikuje. V letih 2001–2003 se je na Portugalskem *nadzor nad hitrostjo* vožnje izvajal samo pri 9 % voznikov, na Nizozemskem pa pri 46 %. V Italiji se je alkoholiziranost preverila pri samo 4 % vseh voznikov, na Finskem pa pri 38 %. Podatki o nadzoru uporabe varnostnega pasu za zdaj še niso na voljo. V mestnih območjih se deleži gibljejo od 36 % do 91 %. Posledica so precejšnje razlike pri dojemanjih voznikov. Po podatkih *SARTRE 3*[9] več kot ena tretjina voznikov v Združenem kraljestvu pričakuje, da bo izveden nadzor njihove hitrosti, na Švedskem pa 3 %. Glede alkoholiziranosti pričakuje nadzor 27 % voznikov v Sloveniji in manj kot 1 % na Finskem.

V državah, za katere je ta podatek na voljo, znaša delež nerezidentov v cestnem prometu približno 5 %[10]. Delež nerezidenčnih voznikov, ki prekoračijo dovoljeno hitrost, se giblje od 2,5 % do 30 %[11]. Po teh podatkih je med nerezidenčnimi vozniki večji delež storilcev prekrška prekoračitve dovoljene hitrosti kot med rezidenčnimi[12].

---

7 Evropska Komisija – Evropski akcijski program za varnost v cestnem prometu, vmesni pregled – COM(2006) 74, 22.2.2006.

8 CARE (zbirka podatkov o cestnih nesrečah v EU), 6. november 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) (Nacionalni raziskovalni inštitut za promet in varnost v prometu) et al. : European Drivers and Road Risk (Evropski vozniki in nevarnost na cesti), SARTRE 3 (junij 2004).

10 Vir: Eurostat. Ocena 5 % temelji na podatkih iz izbrane skupine držav. To pomeni, da približno 5 % prevoženih kilometrov v neki državi opravijo vozila, ki so registrirana v drugi državi. Ta delež znaša 5,5 % v Franciji (30 milijard prevoženih kilometrov), 3,9 % v Nemčiji, 4,1 % na Nizozemskem in 3,9 % v Združenem kraljestvu.

11 2,5 % na Danskem, 4 % na Finskem, 6 % na Nizozemskem, 8 % v Kataloniji (Španija), 14 % v Belgiji, 15 % v Franciji in 30 % v Luksemburgu.

12 V Franciji je njihov delež v prometu 5,5 %, pri prekrških pa 15 %. Ustrezne vrednosti na Nizozemskem so 4,1 % voznikov in 6 % storilcev prekrškov (Centraal Justitieel Incasso Bureau, the Netherlands).

Države članice pri pregonu čedalje pogosteje uvajajo samodejne naprave. Skoraj vse države članice pri nadzoru hitrosti uporabljajo fiksne in mobilne merilnike hitrosti s kamerami. Čedalje bolj se uvajajo tudi merilniki povprečne hitrosti vozila. V vse več državah se uporabljajo tudi naprave za samodejno odkrivanje vožnje skozi rdečo luč. Glede uporabe varnostnega pasu je samodejno odkrivanje v nekaterih državah povezano z drugimi vrstami prekrškov, na primer vožnjo skozi rdečo luč in prekoračitev dovoljene hitrosti[13].

Tehnologije pri pregonu in postopki homologacije se po posameznih državah članicah zelo razlikujejo. Zaradi nestandardiziranih naprav in neusklajenih postopkov homologacije je težko doseči vzajemno priznavanje ukrepov pregona in sodelovanje med državami članicami.

Sankcije za prometne prekrške so po posameznih državah članicah delno kazenske in delno upravne. V nekaterih državah so sankcije lahko kazenske ali upravne, odvisno od teže prekrška.

Priporočilo Komisije iz oktobra 2003 od držav članic zahteva, da Komisijo do septembra 2007 obvestijo o izvajanju priporočila. Doslej je takšne informacije poslalo samo šest držav članic. Zato je na voljo le malo informacij o odnosu med uporabo dobrih praks pregona in razvojem varnosti v cestnem prometu.

3 Cilji

Splošni cilj predloga je povečati varnost v cestnem prometu v Skupnosti in tako prispevati k učinkovitemu, trajnemu in zanesljivemu prometnemu sistemu ter prekiniti sedanje razlike pri obravnavi rezidenčnih in nerezidenčnih storilcev prekrškov.

Poseben cilj ukrepa Skupnosti je izboljšati vedenje udeležencev v prometu s povečanjem njihovega spoštovanja prometnih pravil, in sicer tako rezidenčnih kot tudi nerezidenčnih.

Predlagani ukrep je v skladu s politiko EU o zdravju ljudi, saj prispeva k boju proti škodi zaradi uživanja alkohola.

Posledica večje uspešnosti pregona bo zaradi nižjih hitrosti tudi zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki se v prometnem sektorju še vedno povečujejo.

4 Možnosti

Ocena učinka obravnava pet možnosti, vsaka upošteva tako čezmejni pregon kot tudi dobre prakse pregona, ki bi se uporabljale v državah članicah.

Po prvi možnosti se obstoječe stanje ne bi spremenilo.

Po drugi možnosti se nerezidenčni storilci prekrškov na podlagi sodelovanja z državo registracije preganjajo ob vrnitvi v državo, v kateri so storili prekršek. Ta možnost obsega neregulativne ukrepe, ki bi jih bilo mogoče sprejeti brez sprememb obstoječih zakonov ali uvedbe nove zakonodaje na ravni EU. Priporočilo Komisije o pregonu na področju varnosti v cestnem prometu (2004/345/ES) države članice spodbuja k uporabi dobrih praks pregona. Izboljšajo se nacionalni zakoni glede čezmejnega pregona.

---

[13] Raziskava o praksah pregona v Evropi, ki jo je opravil TISPOL – 25. oktobra 2007.

Tretja in četrta možnost vključujeta tudi neregulativne ukrepe za pregon, ki temeljijo na priporočilu Komisije. Tretja možnost glede čezmejnega pregona predvideva vzpostavitev omrežja EU za elektronsko izmenjavo podatkov, s katerim bi se ugotavljala identiteta imetnika vozila; četrta možnost temelji na vzajemnem priznavanju dokazov in pošiljanju ustreznih podatkov organom države, v kateri je vozilo registrirano, kar bi tem organom omogočilo pregon za prekrške in uveljavljanje sankcij.

Tudi peta možnost temelji na pošiljanju podatkov državi registracije z namenom čezmejnega pregona. Od druge, tretje in četrte možnosti se razlikuje po tem, da vključuje regulativne ukrepe za uporabo dobrih praks pregona v vseh državah članicah. Ta možnost vključuje tudi ukrepe za standardizacijo naprav, ki se uporabljajo pri pregonu.

Zadnja možnost prinaša več socialnih, ekonomskih in okoljskih prednosti, kot ostale možnosti (socialne: zmanjšanje števila smrtnih žrtev in poškodovanih oseb na cesti; ekonomske: precejšnje finančne koristi zaradi zmanjšanja števila nesreč in s tem poškodb ljudi in materialne škode, pa tudi zaradi denarnih kazni; okoljske: zaradi zmanjšanja števila prekoračitev dovoljene hitrosti se zmanjša onesnaževanje in poraba goriva).

5 Analiza učinkov

Vpliv na varnost v cestnem prometu

Sedanje število 25 000 smrtnih žrtev na cesti zaradi prekoračitev dovoljene hitrosti, vožnje pod vplivom alkohola in/ali neuporabe varnostnega pasu je mogoče zmanjšati z zbliževanjem dobrih praks za izboljšanje in okrepitev pregona. Sedanje število 400 smrtnih žrtev na cesti, ki jih povzročijo nerezidenčni vozniki, je mogoče zmanjšati z učinkovitim čezmejnim sistemom pregona.

Možnosti, ki predvidevata uvedbo mehanizmov za učinkovit čezmejni pregon (možnost 3 in 4), naj bi po ocenah na leto omogočili zmanjšanje števila smrtnih žrtev v cestnem prometu v Evropski uniji za 200 do 250. Možnost 5, ki nadalje določa tudi zbliževanje metod uveljavljanja cestno prometnih predpisov, bi lahko na leto omogočila zmanjšanje števila smrtnih žrtev za 5 000.

S socialno-ekonomskega vidika bi to celo po previdnih ocenah pomenilo prihranek 5 milijard EUR na leto.

Stroški in avtomatizacija

Stroške krijejo javni in izvršni organi. Zajemajo naložbe v sisteme za izmenjavo podatkov in opremo za pregon, v razvoj sistema, ki bi v vseh državah članicah omogočal vzpostavitev zadovoljive ravni pregona, pa naj bi bilo po ocenah treba vložiti do 140 milijonov EUR. Višina naložb posamezne države članice je odvisna od njene sedanje ravni pregona. Letni operativni proračun za pregon naj bi po ocenah znašal približno 23 milijonov EUR za Evropsko unijo.

Študije kažejo, da bi bili operativni stroški samodejnih naprav za pregon bistveno nižji od stroškov tradicionalnih metod nadzora. To bi po pričakovanjih omogočilo bistveno zmanjšanje uporabe upravnih virov.

Vpliv na zdravje in okolje

Uspešnejši pregon bi prispeval k zmanjšanju škode zaradi uživanja alkohola in uresničevanju ciljev politike javnega zdravja. V Sporočilu Komisije o strategiji EU za podporo državam članicam pri zmanjševanju škode zaradi uživanja alkohola[14] iz leta 2006 so prometne nesreče, povezane z alkoholom, navedene kot ena od petih prednostnih tem.

Hitrosti predvsem vpliva na emisije onesnaževal v okolje. Nastajanje izpušnih plinov (ogljikov dioksid (CO_2), ogljikovodiki, dušikov monoksid, trdni delci) je optimalno pri konstantni hitrosti od 40 do 90 km/h za osebna[15] vozila in pri konstantni hitrosti od 50 do 70 km/h za tovornjake in avtobuse[16].

Posledica prevelike hitrosti je tudi nastajanje ozona, saj je v izpušnih plinih motornih vozil velik delež ogljikovodikov in dušikovega monoksida, posledica tega pa je nastajanje ozona v atmosferi.

Hitrost navsezadnje vpliva tudi na porabo goriva, saj večja hitrost v običajnem prometu pomeni večjo porabo goriva. Študije kažejo, da je poraba goriva pri konstantni hitrosti od 90 do 110 km/h za približno 23 % manjša[17].

Hitrosti vpliva tudi na hrup, saj ta nastaja predvsem ob stiku pnevmatike z voziščem. Z večjo hitrostjo se poveča tudi hrup, in sicer za približno 12 dB (A) ob vsaki podvojitvi hitrosti.

6 Primerjava možnosti – predlagani ukrepi EU

Kot kažejo rezultati, bi uspešnejše prakse in metode pregona v vseh državah članicah zelo vplivale na povečanje varnosti v cestnem prometu in zmanjšanje števila žrtev. Pokazalo se je tudi, da bi se z ukrepi za učinkovitejši čezmejni pregon zmanjšalo tudi število smrtnih žrtev in nesreč in izenačila obravnava rezidenčnih in nerezidenčnih voznikov. Čeprav se čezmejni pregon nanaša predvsem na nerezidenčne voznike, je treba poudariti, da njegovi učinki ne bodo omejeni samo na to kategorijo, ampak bodo spremenili vedenje vseh voznikov.

Ocenjeni stroški za možnosti 3 in 4, ki vključujejo samo regulativne ukrepe za čezmejni pregon, so razmeroma majhni v primerjavi s stroški za možnost 5, ki vključuje tudi regulativne ukrepe za prakse pregona v vseh državah članicah.

Vse možnosti vplivajo tudi na zdravje in okolje, saj je njihova posledica znižanje hitrosti in manjše uživanje alkohola. Možnosti, ki vključujejo izboljšanje praks in metod pregona v državah članicah, prinašajo še boljše rezultate.

---

14 Glej Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – COM(2006) 625: *Strategija EU za podporo državam članicam pri zmanjševanju škode zaradi uživanja alkohola.*

15 Speed management (Upravljanje hitrosti), OECE-CEMT, 2007.

16 Priročnik ITS, 2005–2006, HIDO – Organizacija za razvoj cestnega sektorja (Highway Industry Development Organisation), 2005.

17 Speed management (Upravljanje hitrosti), OECE-CEMT, 2007.

Ocena možnosti kaže, da bi ohranjanje sedanjega stanja in sprejemanje neregulativnih ukrepov pomenilo, da bi obstoječi problemi, povezani s pregonom na področju varnosti v cestnem prometu, ostali nerešeni. Rezultati ocene učinka in javno posvetovanje kažeta, da so potrebni ukrepi tako glede čezmejnega pregona kot tudi najboljših praks pregona v državah članicah.

Okvirni sklep Sveta 2005/214/PNZ o uporabi načela vzajemnega priznavanja denarnih kazni[18] bi lahko na ravni EU delno prispeval k izboljšanju stanja. Ta instrument s področja policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah na podlagi Pogodbe o Evropski uniji določa vzajemno priznavanje dokončnih odločb, ki zahtevajo plačilo denarnih kazni. Pristojnemu organu omogoča v okviru izvršbe poslati denarno kazen pravni ali fizični osebi v državi članici, v kateri ima ta oseba premoženje, dohodke ali tam običajno prebiva oziroma ima registriran sedež. Zajema širok razpon prekrškov, vključno s kršitvami predpisov o varnosti v prometu. Vendar se ta instrument uporablja samo za dokončne odločbe, ne zajema pa obdobja od ugotovitve prekrška do dokončne odločbe. V tem obdobju so za zagotovitev uspešnega praktičnega sodelovanja med organi pregona glede prometnih prekrškov potrebna posebna regulativna sredstva.

Glede na oceno možnosti za izboljšanje praks pregona v državah članicah bi moral predlog vključevati ustrezne upravne in tehnične mehanizme za to obdobje, pa tudi ukrepe za izboljšanje praks pregona na podlagi priporočila iz leta 2003.

[18] Okvirni sklep Sveta 2005/214/PNZ z dne 24. februarja 2005.