

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej”

(COM(2018) 274 final – 2018/0129 (COD))

(2019/C 62/40)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 31.5.2018 Rada Unii Europejskiej, 8.6.2018
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/2/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Komitet uważa w szczególności, że środki zaproponowane przez Komisję powinny zaradzić niedociągnięciom obecnej dyrektywy (harmonizacja, wymiana informacji i ograniczony zakres) oraz odegrać kluczową rolę w realizacji strategicznego planu działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1.2. Komitet popiera inicjatywę „wizja zero”, która ma na celu zmniejszenie do 2050 r. liczby śmiertelnych i poważnych ofiar wypadków drogowych do zera oraz przyjęcie podejścia „bezpieczny system”, promowanego przez Światową Organizację Zdrowia. Wdrożenie tej strategii będzie wymagało zaangażowania wszystkich sektorów i wszystkich użytkowników dróg i konsekwentnego zarządzania. Ważne jest, aby wskaźniki były jasne i aby możliwe było ich monitorowanie. Na wszystkich etapach opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny strategii należy angażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

1.3. Komitet uważa, że systematyczne i proaktywne stosowanie procedury odwzorowania ryzyka w całej sieci TEN-T oraz na wszystkich autostradach i drogach głównych jest istotnym krokiem w planowaniu nowych środków w dziedzinie infrastruktury. Niemniej jednak ze względu na różne stany wdrażania obecnej dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej ważne jest ustalenie realistycznych celów i terminów dla wszystkich państw członkowskich oraz zapewnienie wsparcia finansowego najbardziej zacofanym regionom, w tym sześciu krajom Bałkanów Zachodnich. Ponadto Komitet uważa, że aby do 2030 r. radykalnie zmniejszyć liczbę śmiertelnych i poważnych wypadków należy rozszerzyć zakres przedmiotowej dyrektywy na wszystkie główne ulice wiejskie i miejskie.

1.4. EKES uważa, że osiągnięcie dobrych wyników w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego ma znaczenie strategiczne, jednak aby zapewnić ciągłość w perspektywie długoterminowej i móc zrealizować ambitne cele, które wyznaczyła sobie Unia, w następnych wieloletnich ramach finansowych należy przewidzieć na to większy budżet. Komitet podkreśla zwłaszcza że strategia UE koncentruje się głównie na finansowaniu budowy nowej infrastruktury, lecz należy również przeznaczyć odpowiednie środki na konserwację i modernizację istniejących dróg. EKES jest zdania, że przeznaczenie większych środków finansowych na transport przełoży się dodatkowo na wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy w Europie.

1.5. Komitet popiera wniosek dotyczący nowych wymagań eksploatacyjnych dla oznakowania poziomego i oznakowania pionowego, który przewiduje opracowanie współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych systemów transportowych (C-ITS). Aby zmaksymalizować oddziaływanie takiej strategii, EKES zaleca rozszerzenie tego podejścia na wszystkie dostępne środki transportu (transport intermodalny). Ponadto EKES uważa, że każda strategia dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego powinna zaczynać się od odpowiedniego kształcenia i szkoleń dla kierowców indywidualnych i zawodowych, ponieważ nadal główną przyczyną wypadków jest błąd ludzki.

1.6. EKES popiera wniosek dotyczący systematycznego uwzględniania niechronionych użytkowników drogi we wszystkich procedurach zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Komitet zaleca w szczególności równoległe opracowywanie innych środków bezpieczeństwa dotyczących pojazdów, aby zapewnić kompletność zabezpieczeń.

2. Wprowadzenie

2.1. W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci bezpieczeństwo ruchu drogowego w UE uległo znacznej poprawie. W latach 2001–2010 liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE spadła o 43 %, a w latach 2010–2016 o kolejne 19 %. Mimo to liczba śmiertelnych wypadków drogowych wciąż jest wysoka (w roku 2016 na drogach UE życie straciło 25 620 osób ⁽¹⁾), a według danych statystycznych proces dążenia do osiągnięcia w UE bezpiecznej mobilności ulega stopniowo stagnacji.

2.2. Z tego względu w deklaracji z Vallety zachęcono Komisję Europejską do podjęcia nowej inicjatywy mającej na celu dostosowanie **dyrektywy 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej** do zmian w mobilności wynikających z tendencji społecznych i rozwoju technologicznego. Inicjatywa ta, skoncentrowana na bezpieczeństwie drogowym, pełni kluczową rolę w **strategicznym planie działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego** ⁽²⁾ opublikowanym w maju 2018 r. w ramach **trzeciego pakietu dotyczącego mobilności** ⁽³⁾.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Mimo poczynionych w ostatnich latach postępów liczba poważnych lub śmiertelnych wypadków drogowych nadal jest zbyt wysoka. Ponieważ 90 % wypadków jest spowodowanych błędami ludzkimi, Komisja uważa, że automatyzacja, jakość sieci połączeń oraz nowe normy projektowania dróg i pojazdów mogłyby zmniejszyć liczbę wypadków i złagodzić ich skutki dla kierowców, pasażerów i niechronionych użytkowników drogi (np. rowerzystów).

3.2. Przede wszystkim Komisja ustanowiła cel „wizja zero”, zgodnie z którym liczba ofiar śmiertelnych i poważnych wypadków drogowych do 2050 r. powinna spaść do zera. Wniosek wprowadza również cel pośredni polegający na zmniejszeniu do 2030 r. liczby ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń o 50 %.

3.3. Aby osiągnąć te cele, UE zamierza przedsięwziąć nowe środki technologiczne i regulacyjne, oparte na podejściu **„bezpieczny system”** ⁽⁴⁾, promowanym przez Światową Organizację Zdrowia. U podstaw tego podejścia leży zasada, że o ile nie da się całkowicie wyeliminować wypadków, można podjąć działania w celu zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń odniesionych w ich wyniku.

3.4. Obecna dyrektywa w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej została przyjęta w 2008 r., aby zapewnić priorytetowe traktowanie kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich etapach planowania, projektowania i eksploatacji infrastruktury drogowej. Niemniej nadal istnieją liczne różnice w stanie wdrażania tej dyrektywy na szczeblu krajowym. Różnice te często korelują z wyższym poziomem liczby śmiertelnych i poważnych wypadków ⁽⁵⁾. Dlatego też kluczowe znaczenie ma zharmonizowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa na drodze i poprawa bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. Państwa członkowskie powinny otrzymać specjalne wsparcie finansowe na lata 2018–2020 w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (200 mln EUR).

3.5. Celem znowelizowanej dyrektywy jest osiągnięcie wyżej wymienionych celów poprzez wprowadzenie następujących środków:

- ustanowienie obowiązku przejrzystości i monitorowania procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury,
- wprowadzenie oceny dróg obejmującej całą sieć, systemowej i proaktywnej procedury odwzorowania ryzyka w celu oceny wewnętrznego i integralnego bezpieczeństwa dróg w całej UE,
- rozszerzenie zakresu dyrektywy poza transeuropejską sieć transportową (TEN-T) w celu objęcia nią autostrad i dróg głównych znajdujących się poza siecią oraz wszystkich dróg poza obszarami miejskimi budowanych, w całości lub w części, z wykorzystaniem środków UE (sieć TEN-T charakteryzuje się znacznym natężeniem ruchu, ale dzięki wysokim standardom bezpieczeństwa wypadki śmiertelne nie zdarzają się szczególnie często (8 %); 39 % wszystkich śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE ma miejsce w sieci dróg głównych UE. Skoordynowane działania UE dotyczące sieci dróg głównych (w tym również dróg nieobjętych siecią TEN-T) powinny przyczynić się do osiągnięcia celów „wizji zero”),

⁽¹⁾ Baza danych UE o wypadkach drogowych, 2016.

⁽²⁾ COM(2018) 293 załącznik 1.

⁽³⁾ COM(2018) 293 final.

⁽⁴⁾ Światowa Organizacja Zdrowia „Save LIVES – A road safety technical package” [Ratuj ŻYCIE – pakiet techniczny dot. bezpieczeństwa drogowego], 2017.

⁽⁵⁾ CARE – Baza danych UE o wypadkach drogowych.

- określenie ogólnych wymagań eksploatacyjnych dla oznakowania poziomego i oznakowania pionowego w celu ułatwienia upowszechniania współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych systemów mobilności,
- ustanowienie obowiązku systemowego uwzględniania niechronionych użytkowników drogi we wszystkich procedurach zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Komitet w szczególności popiera deklarację z Valletty i uważa, że aby osiągnąć lepsze wyniki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego potrzebne jest zmodernizowane europejskie podejście.

4.2. Trzeci pakiet mobilności zawiera szereg wzajemnie powiązanych inicjatyw ustawodawczych. Komitet podjął decyzję o wydaniu osobnej opinii w sprawie każdego wniosku ustawodawczego. Z tego względu niniejszą opinię należy odczytywać i interpretować w połączeniu z poprzednimi opiniami EKES-u, ale także opiniami sporządzonymi wraz z nią, w których analizuje się konkretne aspekty trzeciego pakietu mobilności⁽⁶⁾.

4.3. Komitet popiera cel „wizja zero”, który ma zostać osiągnięty przy zastosowaniu podejścia „bezpieczny system”. Będzie to wymagało zaangażowania wszystkich sektorów i wszystkich użytkowników dróg w celu osiągnięcia wzmocnionego zarządzania. Ważne jest, aby wskaźniki ustalone dla osiągnięcia tych celów były jasne i aby możliwe było ich monitorowanie. Na wszystkich etapach opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny strategii należy angażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję o przeznaczeniu 200 mln EUR (w latach 2018–2020) na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Komitet uważa jednak za konieczne zwiększenie puli środków finansowych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych 2021–2027, aby zapewnić ciągłość w perspektywie długoterminowej i móc zrealizować ambitne cele, które wyznaczyła sobie Unia⁽⁷⁾. (Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej inwestycje niezbędne do ukończenia bazowej sieci TEN-T w latach 2021–2030 wyniosą około 500 mld EUR, natomiast koszty związane z ukończeniem sieci kompleksowej wyniosą około 1500 mld EUR)

4.5. EKES jest zdania, że przeznaczenie większych środków finansowych na transport przełoży się dodatkowo na wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy w Europie. Zainwestowane fundusze będą miały efekt dźwigni, przyczyniając się do tworzenia 13 mln miejsc pracy rocznie w okresie do 2030 r. i generowania dodatkowych dochodów w wysokości do 4,5 bln EUR (1,8 % PKB UE). Oznacza to, że każdy miliard euro zainwestowany w sieć TEN-T powinien stworzyć nawet do 20 tys. miejsc pracy⁽⁸⁾.

4.6. Komitet uważa, że inicjatywa na rzecz systematycznego i proaktywnego stosowania procedury odwzorowania ryzyka w całej europejskiej sieci TEN-T oraz na wszystkich autostradach (znajdujących się poza siecią TEN-T) i drogach głównych jest istotnym krokiem w planowaniu skali i rodzaju środków w zakresie infrastruktury, które należy zastosować w odniesieniu do europejskiej sieci drogowej. Jednak ze względu na różne stany wdrażania obecnej dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej ważne jest ustalenie realistycznych celów i terminów dla wszystkich państw członkowskich oraz zapewnienie adekwatnych środków finansowych, którymi wspierane będą najbardziej zacofane regiony i kraje⁽⁹⁾.

4.7. Komitet zwraca uwagę, że strategia UE koncentruje się głównie na finansowaniu budowy nowej infrastruktury. Niemniej na utrzymanie i modernizację istniejących dróg też należy przeznaczyć odpowiednie fundusze, ponieważ te czynniki mają tak samo kluczowe znaczenie dla zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa drogowego.

⁽⁶⁾ TEN/666, Zrównowazona mobilność dla Europy, Barbucci, 2018 (zob. s. 254 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/668, Pojedynczy punkt kontaktowy w sprawach morskich + elektroniczna informacja o transporcie towarowym, Back, 2018 (zob. s. 265 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/669, Wdrażanie projektów TEN-T, Dumitru Fornea, 2018 (zob. s. 269 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/675, Masy i wymiary pojazdów drogowych, Back, 2018 (zob. s. 286 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/672, Instrument „Łącząc Europę”, Plosceanu i Watson, 2018 (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 19); TEN/673, Mobilność pojazdów połączonych i zautomatyzowanych, Samm, 2018 (zob. s. 274 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/674, Etykietowanie opon, 2018 (zob. s. 280 niniejszego Dziennika Urzędowego); TEN/667 (zob. s. 261 niniejszego Dziennika Urzędowego); INT/863, Bezpieczeństwo pojazdów/ochrona użytkowników podatnych na zagrożenia, Hencks, 2018 (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 90).

⁽⁷⁾ COM(2018) 277.

⁽⁸⁾ TEN/672, Instrument „Łącząc Europę”, Plosceanu i Watson, 2018.

⁽⁹⁾ TEN/669, Wdrażanie projektów sieci TEN-T, Dumitru Fornea, 2018.

4.8. Kluczowe dla opracowania współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych systemów transportowych (C-ITS) są nowe wymagania eksploatacyjne dotyczące oznakowania poziomego i oznakowania pionowego. Komitet uważa, że aby sprostać tzw. mieszanemu ruchowi drogowemu, w którym uczestniczą pojazdy wykorzystujące różne technologie sterowania: pojazdy kierowane przez człowieka, pojazdy z systemem wspomagania kierowcy oraz pojazdy zautomatyzowane, konieczne jest umożliwienie ciągłej wymiany informacji między pojazdami i infrastrukturą drogową⁽¹⁰⁾. Aby strategia na rzecz bezpiecznej mobilności była kompletna, ważne jest rozszerzenie takiego podejścia na wszystkie dostępne rodzaje transportu (intermodalność), co przełoży się bezpośrednio na zmniejszenie natężenia ruchu i większe bezpieczeństwo⁽¹¹⁾.

4.9. EKES jest przekonany, że nowe technologie będą się mogły wydatnie przyczynić do podniesienia norm bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy uwzględnieniu ich ograniczeń i związanych z ich wykorzystaniem środków ostrożności. Ponadto EKES uważa, że każda strategia dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego powinna zaczynać się od odpowiedniego kształcenia i szkoleń dla kierowców indywidualnych i zawodowych, ponieważ nadal jedną z głównych przyczyn wypadków jest błąd ludzki.

4.10. EKES popiera wniosek dotyczący systematycznego uwzględniania niechronionych użytkowników drogi we wszystkich procedurach zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Podejście to jest zgodne z nowymi tendencjami i zwyczajami obywateli UE (np. wzrost liczby rowerzystów). Komitet zaleca równoległe rozwijanie innych narzędzi bezpieczeństwa w pojazdach, aby zapewnić kompletność zabezpieczeń (np. zaawansowanych systemów hamowania awaryjnego, systemów ostrzegania przed niezamierzoną zmianą pasa ruchu oraz innej konstrukcji kabin pojazdów ciężarowych, która będzie ułatwiać widoczność rowerzystów i pieszych, a także czujników służących do ich wykrywania)⁽¹²⁾.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES uważa za istotne, aby równoległe rozwijać fizyczną i cyfrową infrastrukturę. Ważne jest również jak najszybsze ukończenie prac nad siecią 5G na wszystkich autostradach i drogach głównych w Europie, aby umożliwić skuteczną łączność między drogami a pojazdami oraz między pojazdami a pojazdami⁽¹³⁾. Również w tym przypadku EKES zaleca odpowiednie i długoterminowe wsparcie finansowe w kolejnych wieloletnich ramach finansowych 2021–2027.

5.2. Zgodnie z zaleceniem Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu⁽¹⁴⁾ Komitet opowiada się za rozszerzeniem zakresu dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na wszystkie główne ulice wiejskie i miejskie. Aby do 2030 r. skutecznie zmniejszyć liczbę śmiertelnych i poważnych wypadków, konieczne jest przyjęcie szerszego podejścia. Niniejsza propozycja opiera się na fakcie, że wniosek Komisji ma wpływ na połowę wypadków na drogach UE, oraz że zdecydowana większość wypadków, w których odnotowywane są poważne obrażenia, ma miejsce na drogach miejskich.

5.3. W 2015 r. UE rozpoczęła realizację nowego przedsięwzięcia polegającego na rozszerzeniu strategii TEN-T na Bałkany Zachodnie⁽¹⁵⁾. Inicjatywa ta, wspierana przez ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich oraz instrument „Łącząc Europę”, powinna mieć zasadniczy wpływ na proces rozszerzenia UE. EKES zaleca włączenie do tego ambitnego projektu infrastrukturalnego realizacji strategicznego planu działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Środek ten powinien być zgodny z wnioskiem Komisji w sprawie rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na infrastrukturę drogową znajdującą się poza obszarami miejskimi, ukończoną przy wykorzystaniu funduszy UE. W szczególności powinien on umożliwić sześciu państwom Bałkanów Zachodnich wyrównanie różnic w zakresie bezpieczeństwa i infrastruktury przed przystąpieniem do UE.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ TEN/673, Mobilność pojazdów połączonych i zautomatyzowanych, Samm, 2018.

⁽¹¹⁾ TEN/666, Zrównoważona mobilność dla Europy, Barbucci, 2018.

⁽¹²⁾ INT/863, Bezpieczeństwo pojazdów/ochrona użytkowników podatnych na zagrożenia, Hencks, 2018.

⁽¹³⁾ TEN/673, Mobilność pojazdów połączonych i zautomatyzowanych, Samm, 2018.

⁽¹⁴⁾ COM(2018) 274, s. 7.

⁽¹⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4826_de.htm.