Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 2011-2020 – nadzieje i oczekiwania (I)

Utworzono: czwartek, 27, maj 2010 08:17 Richard E. Allsop



Już wkrótce można się spodziewać ogłoszenia przez Komisję Europejską nowego Europejskiego programu działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020. Będzie to czwarty z kolei program od czasu, kiedy na mocy traktatu z roku 1993, po raz pierwszy powierzono Unii Europejskiej zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W artykule przedstawiono sposoby wykonywania przez instytucje Unii tych zadań oraz rolę niezależnej organizacji pozarządowej pod nazwą Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu (European Transport Safety Council ETSC), co razem pokazuje kontekst, w jakim powstawał oczekiwany program działania. Omówiono też wpływ, jaki na treść programu miały przeprowadzone przez Komisję Europejską konsultacje, opinie ETSC, różnice pomiędzy państwami członkowskimi oraz szersze źródła globalne. Szczególny nacisk położono na wyjaśnienie znaczenia celów ilościowych zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych lub poważnie rannych w trakcie realizacji programu.

Wprowadzenie

Niewyobrażalna wręcz skala strat powodowanych przez wypadki drogowe, takich jak utrata życia, obrażenia ciała czy szkody materialne to problem wymagający zaangażowania wiedzy i chęci profesjonalistów oraz polityków w całej Europie i ich wspólnych wysiłków. Wszyscy Europejczycy w liczbie prawie 500 milionów korzystają z mniej więcej podobnych pojazdów. Korzystają też z dróg w poszczególnych państwach członkowskich, nie zważając na granice pomiędzy nimi, pomimo innego ich układu i innego zachowania użytkowników ruchu uwarunkowanego historycznie, geograficznie, topograficznie, demograficznie i

Phoca PDF

kulturowo.

Podróżując z kraju do kraju, korzystamy z sieci dróg o różnym stopniu ryzyka, czasami aż o 3,5 razy wyższym. W Polsce w roku 2008 w wypadkach drogowych zginęły 143 osoby na milion mieszkańców. W pięciu innych państwach członkowskich UE zanotowano podobne wskaźniki śmiertelności na milion mieszkańców. Z kolei w czterech państwach członkowskich liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych wyniosła poniżej 50 mieszkańców na milion, a w całej Unii Europejskiej średnio wskaźnik ten wynosił 79 ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców. Stanowi to o prawie jedną trzecią mniej w porównaniu z rokiem 1998, kiedy ofiar było 117 na milion mieszkańców, natomiast w krajach, w których zanotowano najwyższe liczby ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców, wskaźniki 3,5 razy przewyższały te w krajach o najniższym poziomie ryzyka.

Celem artykułu jest omówienie, w jaki sposób kolejne programy poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Unii Europejskiej radziły sobie z wyzwaniami ruchu drogowego, takimi jak ofiary śmiertelne i ranne, straty materialne. Omówione zostaną także niektóre zagadnienia związane z przygotowaniem czwartego programu, jakim będzie „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020”, którego wydania spodziewamy się wkrótce.

Odpowiedzialność Unii Europejskiej za bezpieczeństwo ruchu drogowego

Wpływ Traktatu o Unii Europejskiej z roku 1993

Europejska Wspólnota Gospodarcza już od pierwszych lat po utworzeniu działała aktywnie na rzecz niektórych aspektów regulacji przepisów bezpieczeństwa ruchu drogowego, szczególnie w dziedzinie harmonizacji przepisów regulujących godziny pracy kierowców autobusów i pojazdów ciężarowych oraz standardów w zakresie budowy i eksploatacji pojazdów silnikowych. Działania te stanowiły element tworzenia jednolitego rynku w Europie. W roku 1984 Rada Wspólnoty w jej ówczesnym kształcie uznała konieczność podjęcia przez Wspólnotę działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i ogłosiła rok 1986 Europejskim Rokiem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Inne obszary, które uległy harmonizacji, to uprawnienia do kierowania pojazdami oraz obowiązek zapinania pasów bezpieczeństwa i środki bezpieczeństwa dzieci w pojazdach.

Jednak dopiero traktat o Unii Europejskiej z roku 1993 wprowadził pojęcie ogólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo transportu w ustawodawstwie unijnym, stwierdzając ponadto, że UE jest uprawniona do podejmowania działań w tym obszarze wtedy, gdy wnoszą one wartość dodaną w stosunku do działań indywidualnych poszczególnych państw członkowskich, czyli zgodnie z zasadą subsydiarności.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, Komisja Wspólnot Europejskich powołała Grupę Wysokiego Szczebla, która stwierdziła między innymi, że bezpieczeństwo ruchu drogowego powinno być objęte aktywną polityką UE i zasugerowała, by państwa członkowskie wymieniały doświadczenia. W skazano także na konieczność

spójności i powiązania ze sobą baz danych i potrzebę przyjęcia celów ilościowych zmniejszenia liczby ofiar, a następnie zasugerowano badanie ich realizacji [3].

Kolejnym działaniem zrealizowanym przed przyjęciem traktatu z roku 1993 była publikacja Białej Księgi Komisji na temat przyszłej Wspólnej Polityki Transportowej [4]. Zwrócono w niej uwagę, że w ówczesnej Unii w wypadkach drogowych ginie 50 tys. osób rocznie, a wskaźnik ryzyka bycia ofiarą śmiertelną w przeliczeniu na jednostkę pracy przewozowej różni się pomiędzy państwami członkowskimi o wartość 7 i jest średnio dwa razy wyższy niż w Stanach Zjednoczonych. W świetle tych faktów w Białej Księdze zawarto zobowiązanie do opracowania „Wspólnotowego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego”, opartego na podejściu zintegrowanym, z wykorzystaniem celów ilościowych i określeniem priorytetów. Opracowanie wytycznych dla Transeuropejskiej Sieci Drogowej (TERN) potraktowano jako okazję do ukształtowania standardów bezpieczeństwa stosowanych na całej sieci drogowej.

Pierwszy program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego
W roku 1993 wprowadzono trzyletni program o ograniczonym zakresie [5], co dało podstawy do powołania wspólnotowej bazy danych o wypadkach drogowych znanej jako CARE [16]. Poza tym w programie znalazły się dalsze działania w zakresie budowy i eksploatacji pojazdów, szereg inicjatyw dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych oraz dyskusje i projekty badawcze na temat ewentualnych działań w przyszłości, zwłaszcza w dziedzinie zastosowań telematyki.

Do roku 1995 wypracowano program ogólny ukierunkowany na stworzenie Wspólnej Polityki Transportowej [6] z uwzględnieniem podejścia globalnego do bezpieczeństwa ruchu drogowego. W kolejnych raportach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego Parlament Europejski zachęcał do przyjęcia celów ilościowych.

Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu
Podejmowane przez UE działania na rzecz poprawy brd stanowiły tło do podjętej przez organizacje pozarządowe z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Holandii wspólnej inicjatywy
powołania w roku 1993 Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (European Transport Safety Council ETSC) jako organizacji, której celem jest zmniejszanie liczby i ciężkości wypadków transportowych w Europie. ETSC jako organizacja pozarządowa realizuje to zadanie poprzez działania na poziomie Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu (DG-T REN) Komisji Europejskiej oraz w Parlamencie Europejskim, przy udziale organizacji członkowskich i niezależnych, pracujących społecznie ekspertów ds. bezpieczeństwa transportu.

Phoca PDF

W roku 1996 ETSC po raz pierwszy wezwała Unię do przyjęcia strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego z uwzględnieniem wyrażonego ilościowo celu, jakim jest zmniejszenie do roku 2010 liczby wypadków drogowych z ofiarami śmiertelnymi [1]. Rada argumentowała, że należy poszerzyć harmonizację przepisów i objąć nią nie tylko konstrukcję pojazdów, ale również użytkowników dróg oraz, przynajmniej częściowo, infrastrukturę drogową. W lipcu 1996 roku, Rada UE i Parlament Europejski upoważniły Komisję Europejską do opracowania wytycznych, zgodnie z którymi Transeuropejska Sieć Drogowa „gwarantowałaby użytkownikom wysoki, jednolity i stały poziom obsługi, wygody i bezpieczeństwa".

Drugi program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego
Przyjęty przez Komisję w roku 1993 program działań zakładał, że po trzech latach zostanie przeprowadzona ocena jego rezultatów. Realizując to zobowiązanie, częściowo pod wpływem nowych tendencji, ale również pod wpływem rekomendacji ETSC, Komisja opracowała kolejny program działań na lata 1997-2001 [7]. Tym razem główny nacisk położono na kryterium, według którego wydatki na bezpieczeństwo ruchu drogowego należy traktować jako efektywne kosztowo, jeżeli koszt ten nie przekroczy miliona euro za każdy udaremniony wypadek z ofiarą śmiertelną. Było to zgodne z założeniem, że jednocześnie unika się ofiar rannych i szkód, które są proporcjonalne do liczby ofiar śmiertelnych. Tak ustanowiony limit kosztów w przeliczeniu na jedną ofiarę śmiertelną, której uda się zapobiec, jest niższy o współczynnik około 3,6 od wyceny przeprowadzonej przez ETSC [7] dotyczącej kosztów zapobiegania jednej ofierze śmiertelnej i proporcjonalnej liczby obrażeń oraz szkód materialnych. Pomimo tej różnicy wielkość ta nie odstawała zbytnio od wskaźników progowych kosztów i korzyści, jakie w tamtym okresie stosowano w Wielkiej Brytanii i w Niemczech w przypadku inwestycji drogowych. W programie działań twierdzono, że kontynuacja bieżących działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym z uwzględnieniem kryterium l miliona euro jako kosztu uniknięcia wypadku z ofiarą śmiertelną mogłaby doprowadzić do zmniejszenia rocznej liczby ofiar śmiertelnych na drogach UE do poziomu poniżej 27 tys. do roku 2010.

Jednak autorzy programu nie zdecydowali się przyjąć celu ilościowego. Zaproponowano strategię składającą się z trzech elementów:

- zbieranie i rozpowszechnianie informacji oraz najlepszych praktyk w europejskim systemie informacji o brd;
- stosowanie środków pozwalających na zapobieganie wypadkom - podstawowe środki bezpieczeństwa z naciskiem na wpływanie na zachowanie użytkowników dróg i wykorzystanie telematyki;
- łagodzenie konsekwencji wypadków, kiedy już do nich dochodzi, to znaczy bierne środki bezpieczeństwa, w szczególności standardy konstrukcji pojazdów, informowanie nabywców o poziomie bezpieczeństwa pojazdów nowo wprowadzanych na rynek oraz poprawa projektów dróg z naciskiem na ich „wyrozumiałość" dla błędów użytkowników.

prof. dr hab. inż. Richard E. Allsop

Phoca PDF

Centre for Transport Studiem
University College London

Artykuł był przygotowany na Międzynarodowe Seminarium BRD GAMBIT 2010 (Politechnika Gdańska, 22-23 kwietnia 2010 r.) oraz publikowany w „Transport miejski i regionalny” (Nr 4, kwiecień 2010). Literatura do tego materiały załączona została do części IV publikowanej 1 czerwca br.

Phoca PDF