Aktuální vývoj v projednávání návrhu evropské směrnice “Bezpečnost infrastruktury”

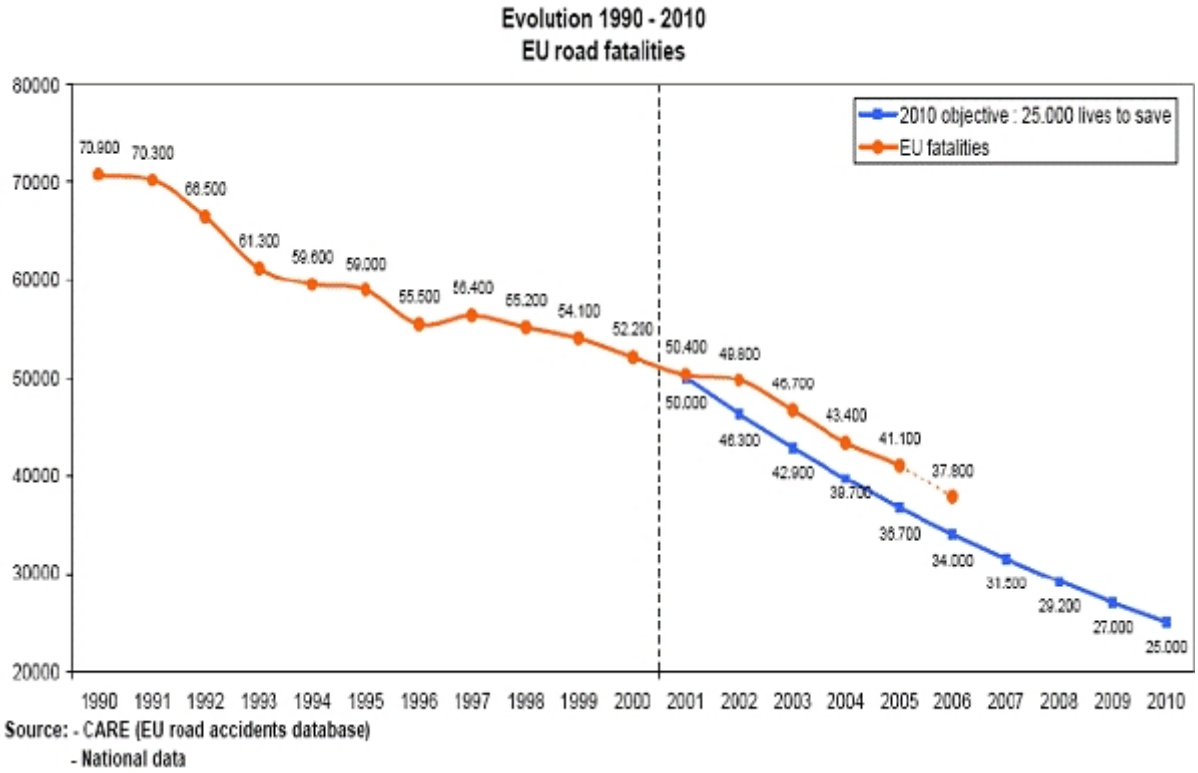
Publikováno: 30. 8. 2007

Příprava návrhu směrnice se datuje již od jara roku 2006. Konkrétně 12. dubna 2006 vyzvala Evropská komise prostřednictvím vnitrozemského dopravního servisu generálního ředitelství pro energetiku a dopravu zainteresované subjekty k vyjádření se k základním definicím a předběžnému návrhu oblasti, která by měla být směrnicí regulována. Komentáře měly být zaslány do 19. května 2006 s tím, že se stanou podkladovým materiálem k další diskusi a pro přípravu návrhu směrnice „Evropského parlamentu a Rady o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury“ (dále jen směrnice „Infrastruktura“). Vlastní projednávání návrhu směrnice začalo v druhé polovině roku 2006 za finského předsednictví. V průběhu roku 2006 a 2007 doznal návrh řady změn a úprav, které komise zapracovala. Ve většině případů se projevily požadavky členských států (dále jen ČS) na zmírnění formulací a požadavků návrhu směrnice. 10. července tohoto roku vrátil EP rozdílem jednoho hlasu projednávání návrhu směrnice zpět komisi.

Důvody předložení návrhu směrnice vzešly z dlouhodobě neutěšeného stavu bezpečnosti silničního provozu. V roce 2001 si Evropská unie stanovila ambiciózní cíl snížit do roku 2010 počet úmrtí na evropských silnicích na polovinu (z 50 000 na 25 000), jak znázorňuje graf č.1 na následující straně. K tomuto cíli se v roce 2003 přihlásila také Česká republika a tento cíl prezentovala v „Národní strategii bezpečnosti silničního provozu“ v dubnu v roce 2004.

Ačkoli se podařilo, jak vyplývá z výsledků střednědobého přezkoumání akčního plánu pro bezpečnost silničního provozu přijatého v roce 2003 [1)], dosáhnout snížení počtu usmrcených v silničním provozu, dopravní nehody v silniční provozu si na silnicích EU 15 v roce 2005 vyžádaly 41 500 obětí. V akčním programu pro bezpečnost silničního provozu se odhaduje, že přímé měřitelné náklady uvedeného vysokého počtu silničních nehod dosahují výše 45 miliard € ročně. Nepřímé náklady, kam patří fyzická a psychologická újma, kterou oběti utrpěly, se odhaduje na částku čtyřikrát vyšší. Souhrnné údaje s vyčíslením celospolečenských ztrát z nehodovosti v silničním provozu lze nalézt na www.mdcr.cz nebo www.cdv.cz , zde jsou pomocí schválené metodiky vyčíslování následků dopravních nehod uvedena relevantní data. V roce 2006 se zejména díky poklesu nejzávažnějších následků, počtu usmrcených a změně metodiky sledování ukazatelů dopravní nehodovosti podařilo snížit celkovou ekonomickou ztrátu pod hodnotu předchozích let.

V roce 2005 byla celoroční ztráta vypočtena ve výši 52,5 mld. Kč. V Evropské unii je v dnešní době silniční infrastruktura a projektování silnic činitelem, který se spolupodílí na smrtelných nehodách v jednom ze tří případů.



Graf 1: Vývoj a předpokládaný vývoj 1990 – 2010 počtu usmrcených v EU následků dopravních nehod

Konzultační proces

Komise v roce 2002 ustavila pracovní skupinu pro bezpečnost infrastruktury. Práce v této skupině se účastnilo 11 členských států [2)], které poskytly podrobné informace o metodách, které uplatňují ve svých zemích a které se týkají bezpečnostních postupů v oblasti silniční infrastruktury. Výsledky činnosti pracovní skupiny poukazují na rozsáhlý nedostatek zpětné vazby, pokud jde o účinnost systémů řízení, což znemožňuje jakékoliv zdokonalení na základě „osvědčených postupů“.

Ve dnech 24.-25. ledna 2006 bylo ve Vídni uspořádáno zasedání odborníků na vysoké úrovni na téma „Bezpečnost infrastruktury“, které se zabývalo otázkami týkajícími se bezpečnosti infrastruktury. Při přípravě tohoto zasedání byl přizvaným zemím rozeslán dotazník k otázkám a nástrojům v oblasti bezpečnosti silničního provozu. Výsledky průzkumu byly shrnuty ve zprávě [3)], která poukázala na úroveň rozšíření navrhovaných nástrojů v různých evropských zemích. Následující tabulka souhrnně znázorňuje, ve kterých z 25 členských států, se nástroje používají. V ČR se tedy na jisté úrovni již provádějí, vyjma hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu, všechny nástroje, které jsou v návrhu směrnice. O to méně je pochopitelný negativní postoj k přijetí směrnice.

V následující tabulce jsou jednotlivé členské státy uvedeny pod těmito značkami:

AT- Rakousko, DK- Dánsko, FR- Francie, LU- Lucembursko, PT- Portugalsko, BE- Belgie, EE- Španělsko, HU- Maďarsko, LV- Litva, SE- Švédsko, CY- Kypr, EL- Řecko, IE- Irsko, MT- Malta, SL- Slovinsko, ES- Estonsko, NL- Nizozemí, IT- Itálie, DE- Německo, FI-Finsko, LT- Litva, PL- Polsko, UK- Spojené království.

Hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu	AT BE CY CZ DE DK EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU LV MT NL PL PT SE SI SK UK
Audity bezpečnosti silničního provozu	AT BE CY CZ DE DK EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU LV MT NL PL PT SE SI SK UK

Bezpečnost sítě + správa vysoce rizikových silničních úseků	AT BE CY CZ DE DK EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU LV MT NL PL PT SE SI SK UK
Kontroly bezpečnosti silničního provozu	AT BE CY CZ DE DK EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU LV MT NL PL PT SE SI SK UK

Kódy členských států, ve kterých se nástroje používají, jsou zvýrazněny tučným písmem a pozadím.
V dubnu a květnu 2006 zahájily útvary Evropské komise veřejnou konzultaci o svém přístupu k řízení bezpečnosti silniční infrastruktury. Od všech zúčastněných skupin společnosti došlo 51 připomínek [4)].

Hlavní závěry konzultace lze shrnout do následujících bodů:

- všechny připomínky se shodují ve vymezení problému a v nutnosti podniknout opatření na evropské úrovni, přičemž stupně intenzity se liší;
- navrhovaná opatření a nástroje jsou široce považovány za účinné;
- značný počet připomínek navrhuje rozšířit ustanovení směrnice rovněž i na silnice, které nejsou součástí transevropské silniční sítě (TEN);
- od Komise se očekává, že pomůže méně zkušeným členským státům při provádění směrnice a poskytne jim rámec pro vypracování metodologie a know-how;
- naprostá většina připomínek uvítala přístup navržený Komisí, jehož podstatou je ponechat členským státům volnost při přijímaní jejich vlastních právních předpisů týkajících se souboru postupů.

Vzhledem k výše uvedenému byl překvapivý postoj Dopravního výboru a rozhodnutí Evropské parlamentu, který se na svém plenárním zasedání 9. 7. 2007 vyslovil pro pokračování v přípravě evropské direktivy managementu bezpečnosti silniční infrastruktury a vrátil tak návrh direktivy zpět k projednání dopravnímu

výboru (Transport Committee). Ačkoli byla před tímto rozhodnutím členům parlamentu doručena petice podporující tuto direktivu, kterou podepsalo 110 odborníků na bezpečné utváření silniční infrastruktury z 23 států, EP pouze s rozdílem jednoho hlasu schválil další projednávání.

EP tímto krokem nepodpořil původní zamítavý návrh (zasedání 5. 6. 2007) dopravního výboru a podpořil další práci na tvorbě navrhované direktivy. Mezi hlavní důvody negativního stanoviska výboru lze zařadit zejména obavy ze zvýšení byrokratické zátěže při implementaci direktivy v jednotlivých ČS.

Negativní stanovisko bylo značně překvapivé a nečekané zejména proto, že po zavedení direktivy lze očekávat značné přínosy při zvyšování bezpečnosti silniční infrastruktury. Cílem navrhované direktivy je totiž zajistit, aby bezpečnost byla zahrnuta do všech fází plánování, projektování a provozu silniční infrastruktury v transevropské síti (TEN) tak, aby byla zohledněna samostatně a souběžně s hospodářskými a ekologickými analýzami.

Dne 22. května 2006 devět evropských zainteresovaných organizací společně podepsalo a zveřejnilo kolektivní prohlášení na podporu iniciativy Evropské komise navrhnout tuto směrnici: FIA, ERF, ASECAP, ACEM, IRU, FEMA, EAPA, EUROBITUME a CORTE. Tyto organizace, zastupující různé kategorie zúčastněných stran, jejichž zájmy jsou často protikladné a v rozporu, jednomyslně vítají uvedenou iniciativu a požadují rychlé schválení směrnice, která by členským státům nabídla nástroj pro postupy řízení bezpečnosti.

Organizace FIA, zastupující více než 100 milionů motoristů po celém světě a více než 40 milionů

občanů v Evropské unii, dále vyzvala Evropskou komisi ke stanovení „právních předpisů, které by vedly k rychlému zlepšení silniční infrastruktury“, a zdůraznila, že „samotné pokyny nebudou postačovat k tomu, aby se do roku 2010 snížil počet úmrtí na silnicích o polovinu“ [5]. Toto velmi jasné prohlášení ze strany hlavních organizací účastníků silničního provozu ukazuje, že mezi účastníky silničního provozu roste netrpělivost vyvolaná nedostatkem pokroku v oblasti bezpečnosti silničního provozu.

Směrnice by se měla zaměřit na následující konkrétní problémy:

1. Ačkoli jsou prostředky vkládané do infrastruktury značné, často nejsou vynakládány efektivně a to zejména s ohledem na náklady vzniklé dopravními nehodami. Povinností příslušných státní správy a místní samosprávy je poskytnout infrastrukturu odrážející nejnovější stav bezpečnosti v rámci rozpočtových omezení.
2. Současný stav silnic je často výsledkem stylu výstavby a údržby mnoha desetiletí z dob, kdy otázkám bezpečnosti nebyla vždy věnována stejná pozornost jako dnes. Kromě toho se od dob, kdy byly silnice projektovány a postaveny změnily dopravní podmínky.
3. Stávající silniční infrastruktura není často spravována podle nejlepšího dostupného know-how v oblasti techniky bezpečnosti. Ukázalo se, že tato skutečnost přispívá k nepřijatelně vysokému počtu smrtelných nehod na konkrétních úsecích silnic.
4. Při projektování silnic se často nepřímo předpokládá, že bezpečnosti se dosáhne pouhým dodržováním předepsaných norem pro zaměření a projekty. Ale dodržování uvedených norem často není dostačující k tomu, aby se zabránilo nebezpečným prvkům.
5. Přibližně k 60 % smrtelných nehod dochází na silnicích mimo oblasti výstavby. Potřeba výstavby nových silnic či zlepšení stávajících hlavních dopravních tepen je nevyhnutná, zejména ve střední a východní Evropě, kde by se mělo co nejlépe využít zkušeností EU-15.

Primárním cílem navrhované směrnice je aby bezpečnost byla začleněna do všech fází plánování, projektování a provozu silniční infrastruktury. Snahou je zajistit, aby bezpečnost byla zohledněna samostatně a odděleně od hospodářských a ekologických analýz. K hlavním cílům bude patřit:

1. poskytnout orgánům silničního provozu nástroje potřebné k tomu, aby mohly posílit bezpečnost, zprůhlednit dopady rozhodnutí na bezpečnost a optimalizovat využití omezených finančních zdrojů pro účinnější výstavbu a údržbu silnic;
2. zvýšit bezpečnost nových silnic pomocí neustálého přizpůsobování se nejnovějším bezpečnostním požadavkům;
3. vytvořit společnou vysokou úroveň bezpečnosti silničního provozu ve všech členských státech EU;
4. vytvořit povědomí o bezpečnosti s cílem dosáhnout informovaných rozhodnutí v oblasti plánování a projektování;
5. zavést neustálou výměnu osvědčených postupů; umožnit shromažďování a rozšiřování dostupných odborných znalostí s cílem využít výsledků výzkumu.

Nástroje navrhované směrnice

Připravovaná směrnice výslovně vymezuje požadavky na minimální soubor prvků potřebných k dosažení bezpečnosti a rozšíření postupů, které se ukázaly jako účinné. Ucelený systém řízení bezpečnosti silniční infrastruktury [6] se zaměřuje na následující čtyři nástroje:

1. Hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu napomůže při strategickém rozhodování o bezpečnostních dopadech nových silnic či o hlavních provozních změnách na stávajících silnicích, zejména s ohledem na sousedící síť.
2. Audity bezpečnosti silničního provozu zaručí nezávislou kontrolu a doporučení pro technické ověření projektu buď nových silnic či rekonstrukce silnic.
3. Řízení bezpečnosti sítě se zaměří na nápravná opatření na místech sítě s vysokým počtem nehod (vysoce rizikové silniční úseky či tzv. „černá místa“) a/nebo s vysokým potenciálem předcházení nehodám v budoucnu.
4. Bezpečnostní kontroly jako součást pravidelné údržby silnic umožní zjistit a preventivně snížit

rizika nehod díky nákladově efektivním opatřením.

Jmenované postupy již existují a jsou v různém rozsahu uplatňovány v některých členských státech, jak vyplývá z průzkumu viz. tab. č.1. Cílem návrhu směrnice je proto rozšířit tato opatření na celou EU, aniž by byly vymezeny technické standardy či požadavky a ponechat tak členským státům volnost při zachování již stávajících postupů či zavedení svých vlastních postupů. Používání uceleného balíčku opatření zajistí, aby bezpečnost silničního provozu byla zahrnována a brána v úvahu po období celé životnosti silnice evropského významu, od plánování až po provoz. Uvedené postupy mají při aplikaci charakter středně a dlouhodobých opatření.

Návrh směrnice má čtyři přílohy a právě přílohy návrhu jsou jedním z důvodů, proč projednávání návrhu velmi pomalu směřuje ke konsenzu.

- První příloha je zaměřena na hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu. Podrobněji je zde specifikováno, které prvky systému bezpečnosti silničního provozu je potřeba hodnotit a zohlednit.
- Druhá příloha je zaměřena na bližší specifikaci Bezpečnostního auditu a je členěna podle jednotlivých dokumentace projektu.
- Třetí příloha specifikuje kritéria pro vyhodnocování a stanovení rizikových úseků na silniční síti.
- Poslední čtvrtá příloha klade požadavky na obsah a podrobnost záznamů o dopravních nehodách v členských státech.

Předpokládané dopady navrhované směrnice

Dopad na právní řád ČR v případě, že návrh bude schválen jako směrnice, lze identifikovat jako možné legislativní dopady do zákona 13/1997 o pozemních komunikacích, (část, která se týká specifik stavebního řízení a správy pozemních komunikací), případně do stavebního zákona.

Navrhovaná směrnice nepředstavuje žádné podstatné dopady do státního rozpočtu. Zkušenosti ze zemí, které tyto nástroje uplatňují již několik let jasně dokladují, že náklady vynaložené na uplatnění těchto nástrojů jsou prvotně ušetřeny buď přímo ve snížení stavebních nákladů, nebo druhotně při ušetření budoucích nákladů na odstraňování nehodové lokality, které je obvykle několikanásobně dražší.

V rámci sociální oblasti byly získány relevantní poznatky prostřednictvím projektu ROSEBUD, na kterém se podílela také Česká republika. V roce 2003 provedla tematická síť ROSEBUD (ROSEBUD je zkratkou pro Road safety and Environmental Benefit-Cost and Cost-Effectiveness Analysis for Use in Decision-Making[7)] analýzu dopadů pro navrhovaný balíček postupů. Podle ní je realistické odhadnout potenciál snížení při provádění čtyř postupů na silnicích transevropské sítě na více než 600 mrtvých a přibližně 7 000 zraněných za rok. To odpovídá 12 % – 16 % případů úmrtí a 7 % – 12 % počtu zraněných.

Síť ROSEBUD rovněž odhadla, že ročně by bylo možné zachránit 400 životů, pokud by řízení bezpečnosti bylo uplatňováno na dálnicích, a dalších 900 životů, pokud by bylo uplatňováno na síti hlavních silnic, tj. meziměstských silnicích či vnitrostátních silnicích (s výjimkou dálnic)[8)]. V důsledku toho se odhaduje, že uplatnění balíčku postupů na všech dálnicích a hlavních silnicích EU by každoročně snížilo počet úmrtí o 1 300 případů či o 12 % smrtelných případů, ke kterým dochází na tomto úseku sítě.

Směrnice má vytvořit podmínky pro výslovné zvážení bezpečnosti v projektech silniční infrastruktury a povědomí o bezpečnosti ve všech fázích procesu rozhodování. Podobný přístup byl již úspěšně proveden na evropské úrovni v oblasti životního prostředí. Pokud se odhad uvedený výše ukáže jako reálný, lze předpokládat, že směrnice každoročně sníží počet občanů EU, kteří zemřou na silnicích transevropské sítě, o více než 600 případů a počet zraněných přibližně o 7 000. Podle finančních odhadů uvedených v Bílé knize odpovídá toto snížení více než 2,4 miliard € ročně. Bude-li směrnice uplatňována na dálnicích a hlavních silnicích, odhaduje se snížení úmrtí přibližně o 1 300 případů

ročně, což odpovídá více než 5 miliardám € ročně.

Odhadovaný správní dopad jednotlivých opatření

Hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu je vypracováno souběžně s postupem projektování a schvalování silnic. Proto není třeba očekávat další zpoždění v procesu schválení. Hrubý odhad nákladů na vypracování hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu lze stanovit při zvážení nákladů podobného hodnocení dopadů na životní prostředí. Náklady na hodnocení dopadů na životní prostředí jsou obecně nižší než 0,5 % celkových kapitálových nákladů projektu výstavby. Náklady přesahující výši 1 % jsou výjimkou. U projektů s kapitálovými náklady přesahujícími 100 milionů € se náklady na hodnocení dopadů na životní prostředí mohou pohybovat přibližně ve výši 0,2 %.

Audity bezpečnosti se rovněž provádí souběžně s procesem projektování a výstavby silnic a nepředpokládá se tedy, že by mohly způsobit zpoždění. Tematická síť RIPCORD-ISEREST provedla průzkum odhadů nákladů spojených s auditem v zemích, kde se audity již provádí. Výsledky této studie ukazují, že náklady na audit se v evropských zemích pohybují mezi 600 a 6 000 € na fázi. Odhady v různých zemích všeobecně naznačují, že náklady na audit jsou o mnoho nižší než 1 % stavebních nákladů celého projektu.

RIPCORD-ISEREST rovněž provedl průzkum nákladů na kontroly bezpečnosti silničního provozu v evropských zemích. V případech pravidelných kontrol se náklady pohybují mezi 600 a 1 000 € na km dálnic. Vezmeme-li v úvahu silnice, kde směrnice bude povinná (transevropská silniční síť v EU-25 o celkové délce přibližně 85 000 km – stav z roku 2005), lze celkové náklady na kontrolu celé sítě odhadnout v rozmezí 50 až 85 milionů €. Pro zemi o velké rozloze, kde se nachází přibližně 5 000 km transevropské silniční sítě, to představuje náklady na kontrolu v rozmezí 3 až 5 milionů €.

Řízení bezpečnosti sítě se vykonává na základě záznamů o nehodách a na základě kontrol. Lze proto předpokládat, že organizační náklady jsou v tomto případě srovnatelné s náklady na běžné kontroly bezpečnosti silničního provozu.

Následující projednávání návrhu směrnice s EK má proběhnout 11. září 2007. K projednávanému „návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury“ zaujal senát ČR v rámci zasedání výboru pro záležitosti EU dne 28. února usnesení č. 51. Zde určuje zpravodajem výboru pro jednání na schůzi Senátu PČR senátora Miroslava Škalouda.

Senátní výbor pro záležitosti EU doporučuje Senátu a Parlamentu ČR, aby se k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury vyjádřil ve smyslu doporučení přijatého výborem tedy negativní stanovisko k návrhu. Senát konstatuje: že návrh směrnice vychází z dobrého úmyslu, ale vykazuje mnoho nepřesností a byrokratických komponentů, které budou komplikovat jeho případnou implementaci do českého právního řádu, je však toho názoru, že sběr informací o stavu bezpečnosti komunikací v rámci transevropské dopravní sítě (TEN-T) a jejich následné zasílání Evropské komisi ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu nepřispěje. Dále se domnívá, že k dosažení cíle stanoveného v návrhu směrnice je vhodnější forma doporučení, přičemž se pozastavuje nad tím, že možnost tohoto řešení Evropská komise neuvážila při zpracování dopadové studie k návrhu. Závěrem tedy preferuje nepřijímat uvedenou iniciativu jako směrnici, ale záměry Komise sdělit členským státům pouze jako doporučení – pokud bude většina členských států trvat na vydání směrnice, pak doporučuje, aby její přílohy byly indikativní.

Závěr

Závěrem chci zdůraznit, že v České republice se tři nástroje ze čtyř (vyjma hodnocení dopadů bezpečnosti silničního provozu) z předloženého návrhu již v různém rozsahu realizují. Bohužel jejich realizace není systematická a výstupy není možné plnohodnotně prosazovat. Připravovaná směrnice může zajistit systematičnost uvedených činností a jejich standardizaci nejen na území jednoho členského státu EU.

Uvedené postupy mají dle uvedených údajů potenciál potřebný ke snížení následků nehodovosti a to

zejména z střednědobém a dlouhodobém horizontu. Jedná se o podstatnou složku opatření potřebných pro dosažení cíle vytýčené v Bílé knize.

1) Sdělení Komise ze dne 22. února 2006: „Evropský akční program pro bezpečnost silničního provozu – zpráva v polovině období“, KOM(2006) 74

2) Rakousko, Belgie, Dánsko, Německo, Finsko, Řecko, Itálie, Norsko, Portugalsko, Švédsko a Spojené království.

3) Rakouské Ministerstvo dopravy, inovací a technologie – Ředitelství silnic: „Zasedání odborníků na vysoké úrovni na téma „Bezpečnost infrastruktury“ – Bezpečnost infrastruktury v Evropě – Hodnocení výsledků dotazníku“, Vídeň (Rakousko), 2006.

5) (Tisková zpráva EuroTest ze dne 14. června 2006: „místopředseda Barrot vyzval ke snížení počtu úmrtí na silnicích o polovinu“.)

6) Postupy předložené touto směrnicí byly doporučeny skupinou na vysoké úrovni pro bezpečnost silničního provozu, zřízenou Komisí za účelem pomoci při vypracování politiky bezpečnosti na evropských silnicích a při koordinaci vnitrostátních politik. Závěrečná zpráva s názvem „Doporučená bezpečnostní opatření pro krátkodobé použití na hlavních silnicích“, kterou vypracovala pracovní skupina 4, byla přijata dne 12. května 1995.

7) Analýza bezpečnosti silničního provozu, poměru přínosů a nákladů v oblasti životního prostředí a analýza nákladové efektivnosti pro použití v procesu rozhodování). K partnerům sítě ROSEBUD patří výzkumné instituty v oblasti silniční dopravy z 11 různých členských států či nových členských států, jakož i z Izraele a Norska.

8) Výpočty se týkají EU25 a Bulharska, Rumunska a Švýcarska

Literatura

1. Sdělení Komise ze dne 22. února 2006: „Evropský akční program pro bezpečnost silničního provozu – zpráva v polovině období“, KOM(2006) 74.
2. Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury, souhrn posouzení dopadů 13874/06 ADD 2.
3. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury 13874/06.