



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.5.2018 r.
COM(2018) 274 final

2018/0129 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem
infrastruktury drogowej**

{SEC(2018) 226 final} - {SWD(2018) 175 final} - {SWD(2018) 176 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Dzięki działaniom na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym bezpieczeństwo ruchu drogowego w UE uległo znacznej poprawie w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci. W latach 2001–2010 liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE spadła o 43 %, a w latach 2010–2016 o kolejne 19 %. W 2016 r. 25 620 osób straciło życie na drogach w UE, co oznacza 510 ofiar śmiertelnych mniej niż w 2015 r. i prawie 5 900 mniej niż w 2010 r.

Chociaż niektóre państwa członkowskie odnotowują z roku na rok znaczną poprawę w tym zakresie, to w ostatnich latach wskaźniki ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w skali całej UE utrzymują się na zbliżonym poziomie. W odpowiedzi na to spowolnienie poprawy sytuacji podmioty zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego potwierdziły ponownie swoje zaangażowanie w tę kwestię, co zostało ujęte w oświadczeniu ministrów transportu UE z Valletty w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego z marca 2017 r.¹.

Wykorzystując ten impuls polityczny, Komisja proponuje także, równocześnie z niniejszą inicjatywą, ramy bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2020–2030, które lepiej odpowiadają znanym wyzwaniom oraz zmianom w zakresie mobilności wynikającym z trendów społecznych (m.in. zwiększenia liczby rowerzystów i pieszych, starzenia się społeczeństwa) oraz zmian technologicznych. Proponowane ramy są zgodne z podejściem typu „bezpieczny system”. Podejście to zakłada, że człowiek może i będzie nadal popełniać błędy oraz że podmioty na wszystkich szczeblach są wspólnie odpowiedzialne za zapewnienie, aby wypadki drogowe nie powodowały poważnych lub śmiertelnych urazów. Zgodnie z podejściem typu „bezpieczny system” bezpieczeństwo wszystkich części systemu (drogi, pobocza dróg, prędkości, pojazdy i użytkowanie dróg) musi ulec poprawie, tak aby w przypadku awarii jednej części pozostałe części nadal chroniły uczestników ruchu drogowego.

Infrastruktura drogowa będzie w dalszym ciągu stanowić istotny element nowego podejścia. Dobrze zaprojektowane i odpowiednio utrzymane drogi mogą zmniejszyć prawdopodobieństwo wypadków drogowych, natomiast drogi wybaczące błędy (drogi zaprojektowane w inteligentny sposób, aby sprawić, że błędy popełniane podczas jazdy nie będą powodowały natychmiastowych poważnych skutków) mogą zmniejszyć dotkliwość wypadków, które się zdarzają.

Dyrektywa w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej² (zwana dalej „dyrektywą 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. Występują jednak znaczne różnice, jeśli chodzi o sposób wdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie, przy czym wiele państw osiągnęło bardzo dobre wyniki wykraczające poza wymogi dyrektywy, natomiast inne państwa pozostają w tyle.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9994-2017-INIT/pl/pdf>

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, Dz.U. L 319 z 29.11.2008, s. 59–67.

Ogólnym celem inicjatywy będącej przedmiotem wniosku jest zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń w sieciach drogowych w UE poprzez poprawę poziomu bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. Cele szczegółowe obejmują:

- poprawę działań następczych w związku z ustaleniami dotyczącymi procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej;
- wspieranie harmonizacji i wymiany wiedzy między państwami członkowskimi na temat tych procedur i wymogów;
- ochronę niechronionych użytkowników drogi;
- poprawę wdrażania nowych technologii; oraz
- dążenie do jednolitego wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego we wszystkich państwach członkowskich przy efektywnym wykorzystaniu ograniczonych zasobów finansowych.

Celem znowelizowanej dyrektywy jest osiągnięcie tych celów poprzez wprowadzenie następujących głównych zmian:

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

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Celem inicjatywy jest wyeliminowanie niedociągnięć dyrektywy 2008/96/WE.

Inicjatywa ta jest ściśle związana z wnioskiem dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa ogólnego pojazdów³ oraz rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa pieszych⁴. Wniosek ma na celu ulepszenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa pojazdów poprzez dodatkowe zabezpieczenia, w tym aktywne systemy bezpieczeństwa, mające na celu zapobieganie wypadkom, oraz środki służące ochronie niechronionych użytkowników drogi.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 661/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie wymagań technicznych w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych dotyczących ich bezpieczeństwa ogólnego, ich przyczep oraz przeznaczonych dla nich układów, części i oddzielnych zespołów technicznych, Dz.U. L 200 z 31.7.2009.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 78/2009 z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg, Dz.U. L 35 z 4.2.2009.

Obie inicjatywy są wzajemnie powiązane w przypadkach, gdy technologia pojazdów opiera się na infrastrukturze (np. widoczne oznakowanie poziome w celu wspierania systemu utrzymywania na pasie ruchu).

Jeśli chodzi o rozwój technologiczny, wniosek jest również ściśle powiązany z inicjatywami, które stanowią część strategii Komisji na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych⁵.

Wszystkie te inicjatywy należy postrzegać jako część szerokiego zestawu środków dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego z perspektywy podejścia typu „bezpieczny system”.

Związek między dyrektywą w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej a dyrektywą 2004/54/WE w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej („dyrektywa w sprawie tuneli”) oceniono jako element sprawności regulacyjnej i uproszczenia.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek ma umocowanie w priorytecie Komisji Junckera dotyczącym Europy, która chroni, wspiera i broni. Jest to element starań Komisji na rzecz zbliżenia Europejczyków do UE poprzez priorytetowe potraktowanie kwestii ich ochrony. Przyczynia się on również do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie z którym „każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym transportu”.

Jest on zgodny z celami określonymi w białej księdze w sprawie transportu⁶ z 2011 r. oraz w kierunkach polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011–2020⁷ i stanowi część nowych ram polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego UE na lata 2020–2030. Jest on spójny z podejmowanymi przez Komisję staraniami na rzecz ułatwienia wdrażania rozwiązań w zakresie mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych, w szczególności z [komunikatem w sprawie mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych], oraz jest częścią trzeciego pakietu na rzecz mobilności, przedstawionego w ramach wniosków dotyczących unii energetycznej.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

UE dzieli kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa transportu zgodnie z art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wniosek opiera się na art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, który stanowi podstawę dla ustanowienia środków mających na celu poprawę bezpieczeństwa transportu, w tym bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponieważ chodzi o kompetencje dzielone, zastosowanie mają względy pomocniczości.

⁵ Komunikat Komisji „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych – ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych” (COM(2016) 766 final).

⁶ Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu (COM(2011) 144 final).

⁷ Komunikat Komisji „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020” (COM (2010) 389 final).

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Negatywne efekty zewnętrzne wypadków drogowych, w tym ofiary śmiertelne i zatory komunikacyjne, są problemem transgranicznym, którego nie można rozwiązać wyłącznie w drodze działań krajowych lub lokalnych. Aby osiągnąć i utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w całej UE, główna sieć dróg wymaga ukierunkowanego wykorzystania zharmonizowanych procedur zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w oparciu o odpowiednie i proporcjonalne ramy regulacyjne. Bez interwencji na szczeblu UE nie uda się osiągnąć niezbędnego poziomu bezpiecznej mobilności dla kluczowych komponentów unijnej sieci dróg, ponieważ działania dobrowolne nie są wspierane przez wszystkie państwa członkowskie.

Ocena *ex post* oraz konsultacje przeprowadzone w ramach oceny skutków⁸ potwierdziły, że obowiązująca dyrektywa przyniosła wyniki i jest powszechnie akceptowana przez państwa członkowskie i zainteresowane strony. W związku z powyższym aktualizacja ram prawnych w celu uwzględnienia zmian, a także zwiększenia ich efektywności i skuteczności, stanowi logiczną reakcję na powyższe aspekty.

Jeżeli chodzi o rozszerzenie zakresu poza sieć TEN-T, oczywistym jest, że drogi objęte TEN-T są uzależnione od dróg łączących ważne ośrodki gospodarcze z siecią TEN-T. Wiele dróg, które nie są częścią sieci TEN-T, ma znaczenie dla ogólnego funkcjonowania transportu drogowego w UE oraz dla ruchu krajowego i międzynarodowego o dużym natężeniu. Poziomy bezpieczeństwa ruchu drogowego na tych drogach mogą być znacznie niższe niż na drogach należących do TEN-T, których dotyczy zaledwie 8 % liczby ofiar śmiertelnych w skali UE.

Ocena *ex post* wykazała, że państwa członkowskie stosujące przez pewien czas procedury zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na swoich drogach krajowych osiągają znacznie lepsze wyniki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego niż państwa członkowskie, które tego nie robią. Ze względu na duże natężenie ruchu w ramach głównej sieci dróg UE odnotowuje się wysoki wskaźnik ofiar śmiertelnych w stosunku do wartości dla całej sieci dróg (na 15 % sieci drogowej poza obszarami miejskimi, licząc w kilometrach dróg, ma miejsce około 39 % wszystkich śmiertelnych wypadków drogowych w UE). Skoordynowane działania UE w zakresie sieci dróg głównych (w tym również dróg nieobjętych siecią TEN-T) pomogą zatem osiągnąć zarówno średniookresowy cel UE, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków do 2030 r., jak i długoterminowy cel, jakim jest dążenie do zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym do 2050 r.

Bez interwencji ze strony UE utrzymałyby się obecne różnice w podejściach krajowych – wiele państw członkowskich, szczególnie tych, w których wskaźnik ofiar śmiertelnych jest wyższy, nie stosowałoby systematycznie zasad dyrektywy bez wiążących przepisów UE. Taka sytuacja doprowadziłaby do utrzymania niezadowalających wyników w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w tych państwach członkowskich, co miałoby negatywny wpływ również na wyniki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w całej UE.

Główne korzyści płynące z podjęcia działań na szczeblu unijnym polegają na podniesieniu standardów w zakresie bezpieczeństwa infrastruktury w całej UE, co jest celem niniejszej inicjatywy. Podróże w obrębie UE powinny stać się bezpieczniejsze, w związku z czym państwa, które nie osiągają tak dobrych wyników jak inne państwa, będą mogły korzystać

⁸ SWD(2018) 175.

z doświadczeń bardziej zaawansowanych państw. Powinno to z kolei usprawnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zapewnić bardziej komfortowe i jednolite warunki podróżowania w transporcie pasażerskim i towarowym oraz wesprzeć realizację unijnego celu w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Bez interwencji UE nie byłoby porównywalnego, ogólnounijnego zestawienia stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla sieci dróg głównych w państwach członkowskich, a także brakowałoby porównywalnych środków mających na celu wyznaczenie priorytetów unijnego finansowania.

- **Proporcjonalność**

Warianty strategiczne ocenione w ramach oceny skutków odpowiadają różnym stopniom proporcjonalności w realizacji celów polityki. Chociaż wszystkie warianty strategiczne obejmują sprawdzone środki zwalczania problemu śmiertelnych ofiar i poważnych obrażeń będących następstwem wypadków drogowych, najbardziej dalekosiężny wariant polityki był najmniej proporcjonalny. Rozszerzenie zakresu dyrektywy na sieci dróg głównych w państwach członkowskich jest proporcjonalne, ponieważ obejmuje stosunkowo niewielką część sieci dróg odpowiadającą 15 % ich długości. Na drogach tych odnotowuje się jednak około 39 % śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE.

Koszty dla państw członkowskich są ograniczone w porównaniu z korzyściami, przy czym preferowany wariant strategiczny jest trzy razy mniej kosztowny i bardziej elastyczny niż najbardziej dalekosiężny z ocenianych wariantów.

- **Wybór instrumentu**

Ponieważ aktem prawnym podlegającym zmianie jest dyrektywa, akt zmieniający powinien mieć tę samą formę.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

W 2015 r. Komisja opublikowała wyniki oceny ex post obowiązującej dyrektywy⁹. Można je podsumować w następujący sposób:

- dyrektywa spowodowała zmianę sposobu myślenia i postępowania w kwestii zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego;
- dyrektywa zachęca do powszechnego stosowania procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, które zostały obecnie ustanowione we wszystkich państwach członkowskich i które opierają się na minimalnym zestawie obowiązkowych unijnych przepisów dotyczących zarządzania drogami sieci TEN-T;
- dyrektywa zapewnia „wspólny język” na potrzeby realizacji środków w zakresie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej; oraz
- na poziomie krajowym dyrektywa doprowadziła do ustanowienia procedur normatywnych i operacyjnych, które nie byłyby realizowane w tak szerokim zakresie bez interwencji ze strony UE.

⁹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/studies/doc/2014-12-ex-post-evaluation-study-road-infra-safety-mgmt.pdf>

Z drugiej strony wydaje się jednak, że dyrektywa nie stanowiła zachęty do rozszerzania wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi. Zakres dyrektywy ogranicza się ponadto do dróg sieci TEN-T, które są głównie autostradami i ma na nich miejsce zaledwie około 8 % wszystkich śmiertelnych wypadków drogowych w UE. Jednak większość państw członkowskich stosuje dobrowolnie co najmniej jedną z procedur zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego przewidzianą w dyrektywie w odniesieniu do części sieci dróg znajdujących się poza siecią TEN-T.

W ocenie nie przedstawiono żadnych dowodów na to, że połączenie wspomnianej dyrektywy z dyrektywą w sprawie tuneli spowodowałoby dodatkową poprawę bezpieczeństwa tuneli drogowych w sieci TEN-T.

• **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Przygotowując ocenę skutków dla niniejszego wniosku, Komisja przeprowadziła szereg konsultacji z zainteresowanymi stronami. Niektóre z nich stanowiły część opracowania dotyczącego oceny skutków przygotowanego przez firmę zewnętrzną (COWI). W ramach konsultacji miały miejsce następujące działania:

- konferencja zainteresowanych stron zorganizowana przez Komisję w marcu 2017 r. w Valletcie (Malta);
- spotkania z najważniejszymi zainteresowanymi stronami;
- ukierunkowane badanie opinii zainteresowanych stron (przeprowadzone przez COWI);
- indywidualne rozmowy z wybranymi zainteresowanymi stronami (przeprowadzone przez COWI);
- otwarte konsultacje publiczne odbyły się w okresie od dnia 14 czerwca do dnia 10 września 2017 r.; oraz
- posiedzenia Komitetu ds. Bezpieczeństwa Tuneli Drogowych i Komitetu ds. Zarządzania Bezpieczeństwem Infrastruktury Drogowej.

Znaczna większość respondentów uznała, że obecne ramy prawne UE zarówno w zakresie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury, jak i w odniesieniu do bezpieczeństwa w tunelach, rozwiązują w znacznym stopniu lub w dość dużym stopniu problem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odnieśli się oni jednak w szczególności do następujących zagadnień stanowiących kwestie w obecnych ramach prawnych: brak harmonizacji, brak wymiany informacji i ograniczony zakres.

Na konferencji zainteresowanych stron, która odbyła się na Malcie w marcu 2017 r., zainteresowane strony zaleciły – oprócz przeglądu celów programu (w odniesieniu do TEN-T) i instrumentów finansowych – dokonanie przez Komisję przeglądu dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, aby w większym stopniu skoncentrować się na mierzonych wynikach, a mniej na nakładach.

Zainteresowane strony były ogólnie prawie całkowicie jednomyślne, że konieczna jest poprawa w zakresie utrzymania i naprawy istniejących dróg, modernizacji zabezpieczeń dróg i ochrony niechronionych użytkowników drogi. Opinie były bardziej podzielone, jeśli chodzi o potrzebę poprawy jakości wyposażenia dróg (np. bariery zabezpieczające) oraz widoczności oznakowania poziomego i pionowego. Niemniej jednak zdecydowana większość respondentów uznała, że ulepszenia są niezbędne. Panuje powszechna zgoda co do tego, że

należy wprowadzić wspólne unijne wymogi w zakresie widoczności oznakowania poziomego i pionowego.

Otwarte konsultacje publiczne wykazały również, że w całej UE należy stosować porównywalne metody w celu oceny bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

Jeśli chodzi o gotowość do wdrożenia rozwiązań w zakresie mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych, występują rozbieżne opinie co do tego, czy infrastruktura fizyczna powinna zostać dostosowana do potrzeb pojazdów charakteryzujących się wysokim stopniem automatyzacji, czy też należy zaprojektować takie pojazdy, które będą w stanie dostosować się do istniejącej infrastruktury. Komisja stwierdziła, że konieczny będzie pewien stopień harmonizacji fizycznej infrastruktury, aby umożliwić sprawne wprowadzenie wyższych poziomów automatyzacji oraz zagwarantować bezpieczne działanie zautomatyzowanych pojazdów w ruchu mieszanym. Ostatnie sprawozdanie Grupy Zadaniowej ds. Automatyzacji Transportu Drogowego TM 2.0¹⁰ (składającej się z przedstawicieli organów publicznych, usługodawców, dostawców, producentów i naukowców) potwierdza ten wniosek.

Komentarze na temat potrzeb niechronionych użytkowników drogi uwypukliły trudności związane z ustanowieniem indywidualnych środków dla niektórych typów niechronionych użytkowników drogi. Zasadniczo Komisja uznała, że wskazane jest, aby nie ustanawiać szczegółowych środków, lecz raczej wprowadzić obowiązkowy ogólny wymóg uwzględnienia potrzeb wszystkich grup niechronionych użytkowników drogi w procedurach zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz znalezienia najodpowiedniejszego rozwiązania dostosowanego do warunków lokalnych.

Opinie różniły się w kwestii ewentualnego rozszerzenia zakresu prawodawstwa poza sieć TEN-T. Przedsiębiorstwa prywatne i organizacje pozarządowe najczęściej uważały, że zakres przepisów powinien obejmować wszystkie drogi lub wszystkie drogi główne i drogi krajowe, natomiast organy publiczne uznawały raczej, że zakres powinien obejmować sieć TEN-T. Pewna liczba respondentów w badaniu ukierunkowanym zainteresowanych stron wspomniała „niechęć państw członkowskich do zaakceptowania rozszerzenia na drogi inne niż drogi sieci TEN-T” ze względów związanych z pomocniczością. Przedstawiciele jednego z państw członkowskich stwierdzili, że oprócz kwestii pomocniczości, lepiej byłoby nie rozszerzać zakresu dyrektyw (poza sieć TEN-T), aby zachować możliwość dostosowania podejścia i przepisów do specyfiki sieci i ich zarządzających. Respondenci odnotowali jednak również duży potencjał w zakresie ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych, biorąc pod uwagę fakt, że większość wypadków śmiertelnych ma miejsce poza siecią TEN-T.

Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu argumentowała, że zakres przepisów powinien zostać rozszerzony na wszystkie autostrady, wszystkie drogi (współ-)finansowane ze środków UE oraz wszystkie drogi główne na terenach wiejskich i miejskich. Jest to konieczne ze względu na nowy cel polegający na skupieniu się na ograniczaniu liczby poważnych obrażeń oraz zgonów (w związku z tym, że większy odsetek obrażeń odnotowywany jest na obszarach miejskich), a także ze względu na to, że użytkownicy dróg powinni mieć prawo do jednakowego poziomu bezpieczeństwa na wszystkich drogach.

Zasadniczo Komisja doszła do wniosku, że ograniczone rozszerzenie poza sieć TEN-T na drogi główne, które dotyczy znacznie większej liczby ofiar śmiertelnych, bez nakładania

¹⁰ <http://tm20.org/final-report-on-road-automation-now-available/>

nieproporcjonalnie dużego obciążenia pracą i kosztów na państwa członkowskie, jest uzasadnione i proporcjonalne.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Komisja starała się uzyskać zewnętrzną wiedzę fachową w drodze umowy z konsorcjum pod przewodnictwem Ecorys z udziałem ekspertów z COWI i SWOV, dotyczącej badania pomocniczego, które rozpoczęło się we wrześniu 2016 r. Wyniki sprawozdania z oceny skutków opierają się na sprawozdaniu końcowym z realizacji wspomnianej umowy.

Ponadto zawarto umowę z ekspertem zewnętrznym (prof. George Yannis z Politechniki Narodowej w Atenach) w celu przeprowadzenia uzupełniającej analizy, przeglądu naukowego i dodatkowej walidacji.

W załącznikach do sprawozdania przedstawiono niewyczerpujący wykaz badań zewnętrznych wykorzystanych jako wkład do sporządzenia sprawozdania z oceny skutków. Ogólnie rzecz biorąc, wykorzystano wiele źródeł, w dużej mierze wyczerpujących i reprezentatywnych dla różnych grup zainteresowanych stron.

- **Ocena skutków**

Inicjatywę tę potwierdza ocena skutków, która uzyskała od Rady ds. Kontroli Regulacyjnej opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Rada wydała zalecenia, wzywając do lepszego uzasadnienia i wyjaśnienia w szczególności:

- spodziewanego wkładu inicjatywy w ramach kompleksowego podejścia typu „bezpieczny system” do kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także jej powiązania i komplementarności z równoległym ogólnym bezpieczeństwem pojazdów i inicjatywą na rzecz bezpieczeństwa pieszych;
- proporcjonalności preferowanego wariantu strategicznego, w szczególności w zakresie ograniczeń finansowych; oraz
- potrzeby wyciągnięcia pewnych wniosków z ocen obowiązującej dyrektywy, a także dyrektywy w sprawie tuneli oraz sposobu rozwiązania kwestii związanych z egzekwowaniem przepisów.

Uwagi zostały uwzględnione w zmienionej ocenie skutków. Zapewniają one dodatkowe wyjaśnienia, jak wskazano w załączniku I do sprawozdania z oceny skutków. Wśród innych dostosowań wprowadzono następujące modyfikacje, mające na celu rozwiązanie wspomnianych wyżej kwestii:

- Dodano wyjaśnienia dotyczące podejścia typu „bezpieczny system”, wkładu poszczególnych inicjatyw, związku z równoległą inicjatywą na rzecz ogólnego bezpieczeństwa pojazdów i bezpieczeństwa pieszych oraz ich wkładu w realizację celu ogólnego.
- Brak finansowania został uznany za źródło problemu, a szczegółowy cel został rozszerzony, aby uwzględnić ograniczenia finansowe. Uwzględniono koszty przestrzegania przepisów na 2030 r. dla każdego państwa członkowskiego.
- Dodano uzupełniające informacje szczegółowe na temat ustaleń poczynionych w ramach oceny *ex post*. Wyjaśniono również proponowane podejście do kwestii zapewnienia zgodności z istniejącym prawodawstwem.

Ewentualne środki z zakresu polityki połączono w sześć wariantów strategicznych o różnym poziomie ambicji. Warianty strategiczne, które ograniczają interwencję polityczną do sieci TEN-T (warianty strategiczne 1–3), i te, które rozszerzają zakres poza sieć TEN-T (warianty strategiczne A–C), zostały ocenione oddzielnie. Ze względu na uzupełniający charakter środków zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej warianty 1–3 stanowią rozwiązania alternatywne, ale w sposób przyrostowy uzupełniają się wzajemnie. Analogicznie warianty strategiczne, które rozszerzają interwencje polityczne poza sieć TEN-T, stanowią rozwiązania alternatywne, ale wzajemnie się uzupełniają.

WS 1 obejmuje minimalną zmianę przy minimalnym koszcie, z uwzględnieniem nadchodzących zmian technologicznych i propozycją ograniczonych zmian legislacyjnych, które są stosunkowo łatwe i szybkie do wdrożenia. Obejmuje to „miękkie” środki o charakterze nieustawodawczym, takie jak propagowanie dzielenia się wiedzą i wymiany najlepszych praktyk w celu wspierania skuteczności procedur zarządzania ujętych już w obowiązującej dyrektywie. W tym wariantcie strategicznym wprowadzono również środki ustawodawcze mające na celu zwiększenie przejrzystości procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej oraz wyraźny wymóg, aby w procedurach zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej skupić się na ocenie bezpieczeństwa niechronionych użytkowników drogi. Wariant ten oferuje ponadto lepsze połączenie między dyrektywą w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej a dyrektywą w sprawie tuneli poprzez zmianę dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, skupiając się w szczególności na odcinkach przejściowych między drogami otwartymi a tunelami oraz wspólnych kontrolach tych odcinków z udziałem funkcjonariuszy odpowiedzialnych zarówno za bezpieczeństwo na drogach, jak i w tunelach.

W WS 2 poszerzono zakres, uwzględniając elementy podejścia typu „bezpieczny system”. Wprowadzono nową procedurę – ocenę dróg obejmującą całą sieć – w celu regularnej oceny i porównywania wewnętrznego bezpieczeństwa sieci drogowej, aby w sposób proaktywny zidentyfikować odcinki dróg, w przypadku których konieczna jest dalsza inspekcja i interwencja. Wprowadzono w nim również ogólne wymagania eksploatacyjne dla oznakowania poziomego i oznakowania pionowego w celu ułatwienia upowszechniania współpracujących, podłączonych do sieci i zautomatyzowanych systemów mobilności. Ma on również na celu rozwiązanie problemu braku spójnych i porównywalnych danych dotyczących poziomu bezpieczeństwa sieci drogowej UE. Przewodnią zasadą stanowiącą podstawę WS 2 jest to, że prawodawstwo UE zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia i właściwego stosowania procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej w celu zidentyfikowania szerokiego zakresu potencjalnych zagrożeń dla infrastruktury drogowej. Państwa członkowskie zachowują jednak swobodę w określaniu wymaganego poziomu bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. Państwom członkowskim pozostawiono by również wybór odpowiednich rozwiązań technicznych, przy czym przepisy unijne określałyby jedynie ogólne wymagania eksploatacyjne, aby wspierać sprawne wdrożenie mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych (np. czytelność oznakowania pionowego i poziomego).

W WS 3 określono minimalny poziom bezpieczeństwa, jaki należy osiągnąć na drogach sieci TEN-T, a także określono minimalne wymagania eksploatacyjne dla wyposażenia dróg. Oznacza to podejście ukierunkowane na wyniki, które można wykorzystać w celu osiągnięcia jednolitego poziomu bezpieczeństwa w całej sieci TEN-T. Minimalny poziom bezpieczeństwa, jaki należy osiągnąć, zostałby ustalony na poziomie UE. Państwa członkowskie zachowałyby jednak swobodę wyboru środków zapobiegawczych w zakresie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

W przeciwieństwie do WS 1–3 warianty strategiczne A, B i C obejmują pewne rozszerzenia procedur dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej poza sieć TEN-T. Rozszerzenia te są ograniczone do dróg głównych lub dróg krajowych, które zwykle odpowiadają sieciom dróg głównych w państwach członkowskich.

WS A obejmuje jeden środek ustawodawczy, który stanowi, że każdy projekt drogowy w ramach krajowej sieci drogowej finansowany w całości lub w części ze środków UE musiałby podlegać procedurom określonym w dyrektywie w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej.

WS B ma na celu zapewnienie, aby już ustanowione procedury zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej były stosowane w ramach szerszej sieci drogowej, w szczególności w odniesieniu do autostrad i dróg o dużym natężeniu ruchu w sieciach dróg głównych państw członkowskich. Ten wariant strategiczny stanowi umiarkowane ambitne, obowiązkowe rozszerzenie zakresu stosowania procedur obecnej dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Miałyby to jedynie wpływ na państwa członkowskie, które nie rozszerzyły jeszcze zakresu stosowania tych procedur na zasadzie dobrowolności.

Wariant strategiczny C ma na celu stosowanie filozofii proaktywnego zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w całej sieci, również w odniesieniu do sieci dróg głównych państw członkowskich. Ten wariant strategiczny stanowi bardziej ambitne rozszerzenie zakresu stosowania zmienionych procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na większą sieć dróg (w tym autostrad i dróg głównych) poza TEN-T.

W ocenie skutków za preferowany wariant uznano połączenie wariantu strategicznego 2 i wariantu strategicznego C.

Połączenie to mogłoby się przyczynić do uratowania ponad 3 200 osób i uniknięcia ponad 20 700 ofiar z poważnymi obrażeniami w latach 2020–2030 w porównaniu z sytuacją wyjściową (uratowanie 14 650 osób i uniknięcie 97 502 ofiar z poważnymi obrażeniami w latach 2020–2050). W samym tylko w 2030 r. dzięki środkom związanym z infrastrukturą drogową udało się uratować 562 osoby, a w przypadku 3 675 osób udało się uniknąć poważnych obrażeń.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Zgodnie z prowadzonym przez Komisję programem sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) dokonano oceny możliwości uproszczenia procedur administracyjnych, w szczególności poprzez połączenie dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej z dyrektywą w sprawie tuneli. W ocenie skutków i konsultacjach z zainteresowanymi stronami nie ustalono żadnego zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, które można by osiągnąć dzięki połączeniu wspomnianych dyrektyw. Ponieważ nie stwierdzono zmniejszenia obciążeń administracyjnych, takie połączenie nie zostało uznane za korzystne lub pożądane.

We wniosku wprowadza się nową, opartą na analizie ryzyka i proaktywną procedurę zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, ocenę dróg obejmującą całą sieć, bez zwiększania całkowitej liczby procedur. Udało się to osiągnąć poprzez włączenie elementów przydatnych z poprzedniej reaktywnej procedury (w szczególności identyfikacji obszarów o wysokiej koncentracji wypadków) do procedur dotyczących użytkowanych dróg.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek został przygotowany z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet UE, niemniej jednak ocenę dróg obejmującą całą sieć można wykorzystać jako kryterium ukierunkowania wydatków UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

W ocenie skutków zidentyfikowano szereg możliwych wskaźników postępów, które można wykorzystać do monitorowania postępów. We wniosku uniknięto nakładania nadmiernych obciążeń administracyjnych na państwa członkowskie poprzez ograniczenie obowiązków sprawozdawczych do kluczowego wskaźnika wyników – ratingu bezpieczeństwa dróg objętych procedurami.

Aby ocenić wpływ przepisów, konieczne byłoby również dokonanie dogłębnej oceny po stopniowym wprowadzeniu wszystkich zmian. Odpowiednie ramy czasowe dla takiej oceny zostaną określone dopiero po tym, jak nowe ramy zaczną obowiązywać w całości.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Biorąc pod uwagę zakres wniosku i fakt, że zmienia on jedynie dyrektywę 2008/96/WE, która została w pełni przetransponowana przez państwa członkowskie, nie wydaje się uzasadnione ani proporcjonalne, by wymagał on dodatkowych dokumentów wyjaśniających.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Art. 1 ust. 1 został zmieniony tak, aby zawierał odniesienia do jednej nowej procedury i jednej procedury zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej o zmienionej nazwie (odpowiednio „ocena dróg obejmująca całą sieć” i „kontrola bezpieczeństwa ruchu drogowego”).

Art. 1 ust. 2 został zmieniony tak, aby odzwierciedlał zwiększony zakres stosowania dyrektywy, poprzez dodanie do zakresu stosowania dyrektywy autostrad i dróg głównych znajdujących się poza siecią TEN-T w celu rozszerzenia obowiązkowego stosowania procedur przewidzianych w dyrektywie, aby w sposób szczególny skoncentrować się na drogach o dużym natężeniu ruchu łączących główne miasta i regiony.

Art. 1 ust. 3 został zmieniony tak, aby stosowanie dyrektywy było obowiązkowe w odniesieniu do każdego projektu dotyczącego infrastruktury drogowej poza obszarami miejskimi, który realizowany jest z wykorzystaniem finansowania unijnego, aby zapobiec wykorzystywaniu środków unijnych do budowy dróg potencjalnie niespełniających wymogów bezpieczeństwa.

Art. 2 ust. 1 został zmieniony tak, aby zapewnić zaktualizowaną definicję „transeuropejskiej sieci drogowej” zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

Dodano art. 2 ust. 2a i 2b zawierające definicje „autostrady” i „drogi głównej”, które są konieczne ze względu na rozszerzony zakres przepisów.

Dodano art. 2 ust. 2c zawierający definicję „oceny dróg obejmującej całą sieć” – nową, opartą na analizie ryzyka proaktywną procedurę zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (zastępującą obecną „klasyfikację ze względu na bezpieczeństwo oraz zarządzanie siecią drogową w użytkowaniu”, o której mowa w art. 5, mającą charakter reaktywny).

Skreślono art. 2 ust. 5 ze względu na to, że „klasyfikacja odcinków o dużej koncentracji wypadków” została włączona do nowej procedury oceny dróg obejmującej całą sieć oraz do kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Art. 2 ust. 7 został zmieniony tak, aby zapewnić zaktualizowaną definicję „kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego” w celu wyjaśnienia ukierunkowanego charakteru tej procedury i odróżnienia jej od nowej procedury oceny dróg obejmującej całą sieć.

Dodaje się art. 2 ust. 10 zawierający definicję „niechronionych użytkowników drogi”, których udział w liczbie ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń jest nadmiernie duży, a zatem konieczne jest specjalne ukierunkowanie w zakresie stosowania procedur określonych w dyrektywie.

Art. 5 zmieniono tak, aby zastąpić obecną, reaktywną „klasyfikację ze względu na bezpieczeństwo oraz zarządzanie siecią drogową w użytkowaniu” nową, proaktywną i opartą na ocenie ryzyka procedurą „oceny dróg obejmującej całą sieć”. Ocena dróg obejmująca całą sieć to oparta na analizie ryzyka proaktywna ocena wszystkich dróg objętych zakresem dyrektywy, mająca na celu ocenę i porównanie wewnętrznego lub integralnego bezpieczeństwa istniejącej infrastruktury drogowej, co ma służyć określeniu obszarów priorytetowych dla dalszych kontroli i interwencji oraz wzmocnić komponent infrastrukturalny podejścia typu „bezpieczny system”. W tej nowej procedurze uwzględnia się historyczne dane dotyczące wypadków oraz występowanie już zidentyfikowanych odcinków o dużej koncentracji wypadków. Ocenia się w niej również w sposób systematyczny i aktywny zagrożenia związane z infrastrukturą drogową, takie jak jej charakterystyka geometryczna, obecność skrzyżowań i przejazdów, występowanie przeszkód na poboczach oraz dostępność odpowiednich urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Będzie to stanowić silną zachętę do podejmowania działań następczych w odniesieniu do ustaleń i ukierunkowywania inwestycji na obszary o najwyższym poziomie ryzyka.

Art. 6 ust. 1 został zmieniony tak, aby powiązać identyfikację odcinków dróg do kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego z ustaleniami z oceny dróg obejmującej całą sieć przeprowadzonej zgodnie z art. 5.

Art. 6 ust. 3 został zmieniony tak, aby określić obowiązek wspólnych kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego na odcinkach przejściowych między drogami objętymi niniejszą dyrektywą a tunelami drogowymi, które są objęte dyrektywą 2004/54/WE. Przepis ten skonstruowano tak, aby zapewnić lepszą współpracę między właściwymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ruchu drogowego i bezpieczeństwo tuneli, ponieważ odcinki przejściowe są zazwyczaj określane jako obszary tuneli drogowych najbardziej narażone na wypadki.

Dodaje się art. 6a w celu wprowadzenia odpowiednich działań następczych w odniesieniu do wszystkich procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej określonych w dyrektywie w sprawie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Brak działań następczych jest jednym z głównych słabych punktów wskazanych w ocenie dyrektywy

w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej i w ocenie skutków. Przepis ten będzie wymagał w szczególności, aby każda decyzja w sprawie przyjęcia zalecenia z kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego była uzasadniona i właściwie umotywowana.

Dodano art. 6b w celu zapewnienia ochrony niechronionych użytkowników drogi. Konieczność lepszej ochrony niechronionych użytkowników drogi została w szczególności podkreślona przez odpowiednie zainteresowane strony w trakcie przygotowywania oceny skutków. Zgodnie z tym artykułem w każdej procedurze zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej należy dokonywać oddzielnie oceny sytuacji niechronionych użytkowników drogi.

Dodaje się art. 6c, w którym wprowadza się obowiązek stosowania i utrzymywania oznakowania pionowego i poziomego w sposób zapewniający jego bezbłędne rozpoznanie. Jest to środek mający zapewnić jednolite odczucia w podróży dla użytkowników dróg, pomóc we wdrażaniu podłączonych do sieci i autonomicznych systemów mobilności oraz zapewnić, aby wymogi związane ze starzeniem się społeczeństwa były brane pod uwagę i umożliwiały łatwe rozpoznawanie oznakowania pionowego i poziomego.

Dodaje się art. 11a, aby określić wymogi w zakresie sprawozdawczości dla państw członkowskich dotyczące stosowania i wyników procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. W szczególności zobowiązuje on państwa członkowskie do opracowania rankingu swoich sieci dróg zgodnie z poziomem ryzyka określonym w ocenach dróg obejmujących całą sieć. W obecnej dyrektywie brakuje wymogów w zakresie sprawozdawczości, co sprawia, że monitorowanie postępów, analiza porównawcza i monitorowanie działań następczych w skali całej UE jest bardzo trudne. Wymagania w zakresie sprawozdawczości są niezbędne w celu zapewnienia możliwości pomiaru wewnętrznego bezpieczeństwa sieci dróg oraz informowania o nim użytkowników dróg, a także przyspieszenia tempa konwergencji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w całej UE.

W załączniku II wprowadza się nowe wymogi w celu zapewnienia uwzględnienia potrzeb niechronionych użytkowników drogi przy stosowaniu audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dodano nowy załącznik IIa w celu ujęcia w wykazie elementów kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ główny nacisk należy położyć na zwiększenie bezpieczeństwa istniejących dróg.

Załącznik III zastępuje się nowym załącznikiem zawierającym wykaz elementów nowej procedury „oceny dróg obejmującej całą sieć”. Obejmują one ogólne informacje na temat dróg poddanych ocenie, dane dotyczące wypadków i natężenia ruchu, cechy eksploatacyjne, szczególne względy dotyczące układu dróg i zabezpieczeń oraz wspólnych zagrożeń w celu zapewnienia odpowiedniej oceny wewnętrznego bezpieczeństwa na drodze.

W załączniku IV wprowadza się zmiany w celu wyjaśnienia, że opis dokładnej lokalizacji wypadków obejmuje współrzędne GNSS.

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 91 ust. 1 lit. c),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów¹²,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Celem strategicznym Unii jest zmniejszenie do 2020 r. liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych o połowę w porównaniu z rokiem 2010 oraz niemal całkowite wyeliminowanie ofiar śmiertelnych do 2050 r. („Wizja Zero”)¹³. W ostatnich latach tempo realizacji tych celów uległo jednak znacznemu spowolnieniu.
- (2) Zgodnie z podejściem typu „bezpieczny system” ofiarom śmiertelnym i poważnym obrażeniom, które są wynikiem wypadków drogowych, można w dużej mierze zapobiec. Zapewnienie, aby wypadki drogowe nie prowadziły do poważnych lub śmiertelnych urazów, powinno być przedmiotem współodpowiedzialności na wszystkich szczeblach. W szczególności dobrze zaprojektowane i odpowiednio utrzymane drogi powinny zmniejszyć prawdopodobieństwo wypadków drogowych, natomiast drogi wybaczące błędy (drogi zaprojektowane w inteligentny sposób, aby sprawić, że błędy popełniane podczas jazdy nie będą powodowały natychmiastowych poważnych skutków) powinny zmniejszyć dotkliwość wypadków.
- (3) Drogi sieci transeuropejskiej określonej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013¹⁴ mają kluczowe znaczenie dla wspierania integracji europejskiej. Należy zatem zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa na tych drogach.

¹¹ Dz.U. C z, s. .

¹² Dz.U. C z, s. .

¹³ Komunikat Komisji „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011–2020” (COM (2010) 389 final).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).

- (4) Wdrożone w sieciach transeuropejskich procedury zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej przyczyniły się do zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń w Unii. Z oceny skutków dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE¹⁵ wynika, że państwa członkowskie, które dobrowolnie stosują zasady zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej („RISM”) na swoich drogach krajowych poza siecią TEN-T, osiągnęły znacznie lepsze wyniki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego niż państwa członkowskie, które tego nie czynią .
- (5) Duża część wypadków drogowych ma miejsce na niewielkiej części sieci drogowej, gdzie natężenie ruchu i prędkość są wysokie, a ruch odbywa się w szerokim zakresie prędkości. W związku z tym ograniczone rozszerzenie zakresu dyrektywy 2008/96/WE na autostrady i drogi główne nienależące do sieci TEN-T powinno znacząco przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury drogowej w całej Unii.
- (6) Ponadto obowiązkowe stosowanie procedur określonych w dyrektywie 2008/96/WE w odniesieniu do każdego projektu dotyczącego infrastruktury drogowej poza obszarami miejskimi, realizowanego przy wykorzystaniu finansowania unijnego, powinno zapobiec wykorzystywaniu środków unijnych do budowy dróg niespełniających wymogów bezpieczeństwa.
- (7) Oparta na analizie ryzyka ocena dróg obejmująca całą sieć okazała się skutecznym i efektywnym narzędziem służącym do identyfikacji odcinków sieci, które powinny być przedmiotem bardziej szczegółowych kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz do priorytetowego traktowania inwestycji w zależności od ich potencjału w zakresie poprawy bezpieczeństwa w całej sieci. W związku z tym cała sieć drogowa objęta zakresem niniejszej dyrektywy powinna być systemowo oceniana w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego w całej Unii.
- (8) Włączenie najbardziej skutecznych elementów z poprzedniej procedury klasyfikacji ze względu na bezpieczeństwo oraz zarządzanie siecią drogową w użytkowaniu do nowej procedury oceny dróg obejmującej całą sieć powinno umożliwić lepszą identyfikację odcinków dróg o największych możliwościach poprawy bezpieczeństwa, gdzie ukierunkowane interwencje powinny przynieść największą poprawę.
- (9) Systemowe działania następcze w związku z ustaleniami wynikającymi z procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej są konieczne do zapewnienia poprawy bezpieczeństwa infrastruktury drogowej, co jest niezbędne do realizacji unijnych celów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W tym celu w planach działań priorytetowych należy zapewnić jak najszybsze wdrożenie niezbędnych interwencji.
- (10) Należy poprawić stan bezpieczeństwa na istniejących drogach poprzez ukierunkowane inwestycje realizowane na określonych odcinkach dróg charakteryzujących się największą koncentracją wypadków lub największymi możliwościami ich ograniczenia.
- (11) Szczególnie wysokim ryzykiem wypadków charakteryzują się odcinki sieci drogowej przylegające do tuneli drogowych należących do transeuropejskiej sieci drogowej

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz.U. L 319 z 29.11.2008, s. 59).

określonej w dyrektywie 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁶. W celu poprawy bezpieczeństwa sieci dróg jako całości należy zatem wprowadzić wspólne kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego na tych odcinkach z udziałem przedstawicieli zarówno właściwych organów odpowiedzialnych za drogi, jak i za tunele.

- (12) W 2016 r. niechronieni użytkownicy drogi stanowili 46 % ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Unii. Zapewnienie uwzględnienia interesów tych użytkowników we wszystkich procedurach zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej powinno zatem przyczynić się do poprawy ich bezpieczeństwa na drodze.
- (13) Projektowanie i utrzymanie oznakowania poziomego i pionowego stanowi ważny element zapewniający bezpieczeństwo infrastruktury drogowej, zwłaszcza w kontekście rozwoju pojazdów wyposażonych w układy wspomagania kierowcy lub wyższe poziomy automatyzacji. W szczególności konieczne jest zapewnienie, aby oznakowanie poziome i pionowe mogło być łatwo i bezbłędnie rozpoznawane przez takie pojazdy.
- (14) W celu zapewnienia przejrzystości i zwiększenia rozliczalności należy podawać kluczowe wskaźniki skuteczności działania.
- (15) Publikacja wyników ocen dróg obejmujących całą sieć powinna umożliwić porównanie poziomu wewnętrznego bezpieczeństwa infrastruktury w całej Unii.
- (16) Ponieważ cel niniejszej dyrektywy, czyli ustanowienie procedur zapewniających spójny wysoki poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w transeuropejskiej sieci drogowej oraz sieci autostrad i dróg głównych w całej Unii, nie może zostać osiągnięty w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, lecz może być lepiej osiągnięty na poziomie unijnym, gdyż poprawa jest konieczna w skali unijnej w celu zapewnienia konwergencji w kierunku wyższych norm bezpieczeństwa infrastruktury drogowej, Unia może przyjąć odpowiednie środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. W wyniku działań na szczeblu unijnym podróże w całej Unii powinny stać się bezpieczniejsze, co z kolei powinno spowodować poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego i stanowić wsparcie dla realizacji celu dotyczącego spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.
- (17) W celu zagwarantowania, że treść procedur zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej będzie w dalszym ciągu odzwierciedlać najlepszą dostępną wiedzę techniczną, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w celu dostosowania załączników do dyrektywy do postępu technicznego. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.¹⁷. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co

¹⁶ Dyrektywa 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej (Dz.U. L 167 z 30.4.2004, s. 39).

¹⁷ Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.

- (18) Niezbędne są szczególne środki w celu ciągłej poprawy praktyk w zakresie zarządzania bezpieczeństwem oraz ułatwienia rozpoznawania oznakowania poziomego i pionowego przez pojazdy wyposażone w układy wspomagania kierowcy lub wyższe poziomy automatyzacji. W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania odpowiednich przepisów niniejszej dyrektywy należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze. Uprawnienia te powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011¹⁸.

- (19) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2008/96/WE,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

W dyrektywie 2008/96/WE wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 ust. 1–3 otrzymują brzmienie:

„1. Niniejsza dyrektywa wymaga ustanowienia i wdrożenia procedur dotyczących przeprowadzania przez państwa członkowskie ocen wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ocen dróg obejmujących całą sieć.

2. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do dróg wchodzących w skład transeuropejskiej sieci drogowej, autostrad i dróg głównych, znajdujących się na etapie projektu, budowy lub użytkowania.

3. Niniejsza dyrektywa ma również zastosowanie do dróg i projektów infrastruktury drogowej nieobjętych ust. 2, które znajdują się poza obszarami miejskimi i są realizowane z funduszy unijnych w całości lub w części.”;

- 2) w art. 2 wprowadza się następujące zmiany:

- a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) „transeuropejska sieć drogowa” oznacza sieć drogową określoną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1);”;

- b) dodaje się pkt 2 a–2c w brzmieniu:

„2a) „autostrada” oznacza drogę specjalnie zaprojektowaną i wybudowaną dla ruchu pojazdów silnikowych, która nie obsługuje przylegających do niej nieruchomości i która spełnia następujące kryteria:

- a) z wyjątkiem specjalnych miejsc lub tymczasowych okoliczności, które to uniemożliwiają, posiada oddzielne jezdnie dla obydwu kierunków ruchu, oddzielone od siebie nieprzeznaczonym do ruchu pasem rozdzielającym lub, wyjątkowo, w inny sposób;

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

b) nie krzyżuje się na jednym poziomie z żadną drogą, torami kolejowymi lub tramwajowymi, ścieżką dla rowerów ani drogą dla pieszych;

c) jest odpowiednio oznaczona jako autostrada;

2b) „droga główna” oznacza drogę, która nie jest autostradą, ale łączy główne miasta lub regiony bądź główne miasta i regiony, i jest zdefiniowana jako droga główna na mapie utworzonej w ramach projektu EuroRegionalMap opracowanej przez agencje ds. kartografii i geodezji państw europejskich;

2c) „ocena dróg obejmująca całą sieć” oznacza ocenę bezpieczeństwa sieci drogowej w zakresie objętym niniejszą dyrektywą do celów porównywania ryzyka w zakresie wystąpienia wypadków i dotkliwości skutków;”;

c) skreśla się pkt 5;

d) pkt 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„6) „rating bezpieczeństwa” oznacza klasyfikację części istniejącej sieci dróg w ramach kategorii zgodnie z ich obiektywnie zmierzonym poziomem wewnętrznego bezpieczeństwa;

7) „kontrola bezpieczeństwa drogowego” oznacza ukierunkowaną kontrolę istniejącej drogi lub jej odcinka, przeprowadzaną na miejscu w celu zidentyfikowania niebezpiecznych warunków, wad i usterek, które zwiększają ryzyko wypadków i urazów;”;

e) dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10) „niechroniony użytkownik drogi” oznacza niezmotoryzowanych użytkowników dróg, w szczególności rowerzystów i pieszych, a także użytkowników dwukołowych pojazdów silnikowych.”;

3) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 5

Ocena dróg obejmująca całą sieć

1. Państwa członkowskie dopilnowują, aby ocena dróg obejmująca całą sieć była przeprowadzana na całej użytkowanej sieci drogowej objętej zakresem niniejszej dyrektywy. Oceny dróg obejmujące całą sieć obejmują kontrolę wzrokową, analizę wielkości ruchu i historycznych danych dotyczących wypadków oraz ocenę ryzyka w zakresie wystąpienia kolizji i dotkliwości skutków. Państwa członkowskie zapewniają przeprowadzenie pierwszej oceny najpóźniej do 2025 r. Kolejne oceny dróg obejmujące całą sieć muszą być wystarczająco częste, aby zapewnić odpowiedni poziomy bezpieczeństwa, ale w każdym razie należy je przeprowadzać co najmniej raz na pięć lat.

2. Przeprowadzając oceny dróg obejmujące całą sieć, państwa członkowskie uwzględniają elementy określone w załączniku III.

3. Na podstawie wyników oceny, o której mowa w ust. 1, państwa członkowskie klasyfikują wszystkie odcinki sieci drogowej w co najmniej trzech kategoriach zgodnie z ich wewnętrznym bezpieczeństwem.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby oceny dróg obejmujące całą sieć były przeprowadzane przez właściwą jednostkę.

5. Państwa członkowskie zapewniają, aby na odcinkach infrastruktury drogowej, które podlegają naprawie i mogą tym samym stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa

użytkowników dróg, umieszczone zostały odpowiednie znaki ostrzegawcze. Znaki te obejmują również znaki, które są widoczne zarówno w dzień, jak i w nocy, umieszczone w bezpiecznej odległości oraz są zgodne z przepisami Konwencji wiedeńskiej o znakach i sygnałach drogowych z 1968 r.”;

4) w art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) tytuł otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 6

Kontrola bezpieczeństwa ruchu drogowego”;

b) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego były przeprowadzane w odniesieniu do sieci dróg w celu zidentyfikowania elementów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego i zapobiegania wypadkom. Wybór odcinków dróg, które mają zostać poddane takiej kontroli, opiera się na wynikach oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 5, przy czym odcinki charakteryzujące się wysokim ryzykiem są traktowane priorytetowo.”;

c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Podczas przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego państwa członkowskie uwzględniają elementy określone w załączniku IIa.

3. Państwa członkowskie zapewniają bezpieczeństwo odcinków sieci drogowej przylegających do tuneli drogowych objętych dyrektywą 2004/54/WE w drodze wspólnych kontroli bezpieczeństwa drogowego z udziałem właściwych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie niniejszej dyrektywy i dyrektywy 2004/54/WE. Wspólne kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzane są co najmniej raz na trzy lata.”;

5) dodaje się art. 6 a, 6b i 6c w brzmieniu:

„Artykuł 6 a

Działania następce w związku z procedurami dotyczącymi dróg w użytkowaniu

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby następstwem ustaleń wynikających z ocen dróg obejmujących całą sieć, przeprowadzonych na podstawie art. 5, były ukierunkowane kontrole ruchu drogowego lub bezpośrednie działania zaradcze.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby następstwem ustaleń wynikających z kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych na podstawie art. 6, były uzasadnione decyzje określające, czy konieczne jest podjęcie działań zaradczych. W szczególności państwa członkowskie określają odcinki dróg, na których konieczna jest dalsza poprawa bezpieczeństwa infrastruktury drogowej, oraz określają działania, które muszą być priorytetowe w celu poprawy bezpieczeństwa na tych odcinkach dróg.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby działania zaradcze były ukierunkowane na odcinki dróg o niskim poziomie bezpieczeństwa, które dają możliwość wdrożenia środków o wysokich wskaźnikach stosunku korzyści do kosztów.

4. Państwa członkowskie przygotowują i regularnie aktualizują oparty na analizie ryzyka plan działań priorytetowych w celu śledzenia realizacji zidentyfikowanych działań zaradczych. Przygotowując plan działań, państwa członkowskie traktują priorytetowo odcinki dróg o dużym potencjale poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, z uwzględnieniem interwencji o wysokich wskaźnikach stosunku korzyści do kosztów.

Artykuł 6b

Ochrona niechronionych użytkowników drogi

Państwa członkowskie zapewniają uwzględnianie potrzeb niechronionych użytkowników drogi przy wdrażaniu procedur określonych w art. 3–6.

Artykuł 6c

Oznakowanie poziome i pionowe

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby oznakowanie poziome i pionowe było prawidłowo zaprojektowane i utrzymywane w taki sposób, aby mogło być łatwo i nieomylnie rozpoznawane przez kierowców i pojazdy wyposażone w układy wspomagania kierowcy lub wyższe poziomy automatyzacji.

2. Komisja opracowuje ogólne wymogi w zakresie skuteczności działania, aby ułatwić rozpoznawanie oznakowania poziomego i pionowego. W tym celu Komisja przyjmuje akt wykonawczy zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 13 ust. 2.”;

6) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 10

Wymiana najlepszych praktyk

W celu poprawy bezpieczeństwa na drogach w Unii Komisja ustanawia system wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, obejmujący, między innymi, istniejące projekty w zakresie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej oraz sprawdzone technologie bezpieczeństwa ruchu drogowego.”;

7) art. 11 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Komisja jest wspierana przez komitet, o którym mowa w art. 13. Jeżeli wymagane jest przyjęcie szczególnych środków, środki te są przyjmowane zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 13 ust. 2.”;

8) dodaje się art. 11a w brzmieniu:

„Artykuł 11a

Sprawozdawczość

1. Do dnia 31 października [OP: please insert the YEAR calculated 24 months following the entry into force], a następnie co trzy lata, państwa członkowskie składają Komisji sprawozdanie na temat odsetka sieci drogowej ocenionego w oparciu o ocenę dróg obejmującą całą sieć w ciągu trzech poprzednich lat oraz na temat ratingu bezpieczeństwa ocenionych odcinków dróg z podziałem na kategorie użytkowników dróg.”;

8) art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 12

Dostosowanie do postępu technicznego

Komisja jest uprawniona do przyjęcia, zgodnie z art. 12a, aktów delegowanych zmieniających załączniki do niniejszej dyrektywy w celu ich dostosowania do postępu technicznego.”;

9) Dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Artykuł 12 a

Akty delegowane

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 12, powierza się Komisji na czas nieokreślony od dnia [date of entry into force of this Directive].
3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 12, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.
4. Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.
5. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
6. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 12 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.”;

11) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„*Artykuł 13*

Procedura komitetowa

1. Komisję wspomaga komitet. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.
 2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 4 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.”;
- 12) w załącznikach wprowadza się zmiany zgodnie z załącznikiem do niniejszej dyrektywy.

Artykuł 2

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia [OP: please insert the DATE calculated 18 months following the entry into force]. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.
2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 4

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*