

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego kodeksu drogowego i rejestru pojazdów

(2005/C 157/04)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust.2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie *europejskiego kodeksu drogowego i rejestru pojazdów*.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Jorge Pegado Liz**.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 147 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp: cel i podstawy opinii

1.1 Na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2004 r., EKES pozytywnie rozpatrzył wniosek sekcji TEN dotyczący sporządzenia opinii z inicjatywy własnej w sprawie europejskiego kodeksu drogowego.

1.2 Uwzględniając fakt, że (a) swoboda przemieszczania się osób należy do jednej z podstawowych swobód zapisanych w Traktacie⁽¹⁾, (b) zniesienie kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi stanowi jeden ze celów UE⁽²⁾, potwierdzony porozumieniem z Schengen⁽³⁾, a (c) transport stanowi dziedzinę, w której Unia prowadzi wspólną politykę⁽⁴⁾, harmonizacja ustawodawstwa regulującego ruch drogowy miałaby bardzo istotne znaczenie, zwłaszcza dla pełnej realizacji wspólnego rynku⁽⁵⁾.

1.3 Należy wziąć pod uwagę rozmiary drogowego transportu pasażerskiego i towarowego w Europie 15 Państw Członkowskich, który w ostatnich latach wzrastał w postępie geometrycznym.

Najnowsze statystyki ukazują w szczególności, że:

- sektor transportu lądowego zatrudnia 3,9 mln osób (dane z roku 2001);
- transport drogowy stanowi 45 % ogólnego ruchu towarowego, co oznacza 120 % wzrost od 1970 r.
- pasażerski transport drogowy stanowi 86,8 % ogólnego ruchu pasażerskiego, co oznacza wzrost o 128 % od 1970 r.
- obroty (dane na rok 2000) w pasażerskim transporcie drogowym (55,455 mln €) i drogowym transporcie towarowym (220,787 mln €) stanowią ok. 49 % ogólnych obrotów w sektorze transportu (566,193 mln €) (brak danych dla Grecji)⁽⁶⁾.

1.4 Drogowy transport pasażerski i towarowy podlega wielu różnorodnym regulacjom krajowym, również w zakresie podstawowych przepisów i zasad ruchu drogowego.

1.4.1 Dodatkowo obowiązuje jeszcze szereg umów międzynarodowych o różnym zasięgu i często wzajemnie sprzecznych postanowieniach.

1.4.2 W wyniku tego, w trakcie zwykłej podróży przez Europę kierowca podlega kolejno wielu różnym przepisom i rozporządzeniom, co naraża go na konieczność podporządkowywania się zróżnicowanym i często sprzecznym ze sobą zasadom.

1.4.3 Sytuacja w tej dziedzinie skomplikowała się jeszcze bardziej po niedawnym rozszerzeniu UE na nowe Państwa Członkowskie, które także posiadają sobie właściwe przepisy ruchu drogowego.

1.5 Celem niniejszej opinii wydanej z inicjatywy własnej jest zachęcenie Komisji do rozważenia, czy nie byłoby potrzebne i celowe wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w sprawie harmonizacji (przy zachowaniu pewnych wyjątków) przepisów ruchu drogowego w Unii Europejskiej, przeprowadzenie analizy porównawczej prawa dla ustalenia rozbieżności występujących między kodeksami ruchu drogowego obowiązującymi w poszczególnych Państwach Członkowskich oraz zaproponowanie możliwych rozwiązań dotyczących harmonizacji na poziomie europejskim.

1.6 Uznano, że w celu sporządzenia niniejszej opinii konieczne jest zapoznanie się z poglądami głównych zainteresowanych (przedstawiciele użytkowników dróg, producentów pojazdów i organów regulacyjnych). Dlatego zorganizowano publiczną debatę równocześnie z posiedzeniem drugiej grupy badawczej w dniu 17 maja 2004 r. W debacie wzięły udział osoby związane z sektorem.

1.6.1 W celu ułatwienia dyskusji, a równocześnie zebrania informacji, przygotowano kwestionariusz, który został przekazany członkom grupy do wypełnienia.

⁽¹⁾ Art. 39 i nast. Traktatu WE.

⁽²⁾ Art. 2 akapit 4 Traktatu WE oraz art. 61 i nast. Traktatu WE.

⁽³⁾ Protokół nr 2 do Traktatu WE.

⁽⁴⁾ Art. 70 i nast. Traktatu WE.

⁽⁵⁾ Art. 95 i nast. Traktatu WE.

⁽⁶⁾ Zob. „Energia i Transport UE w liczbach”, DG ds. Energii i Transportu we współpracy z EUROSTATEM (2003).

2. Podłoże do opinii

2.1 Pomysł stworzenia powszechnego kodeksu drogowego nie jest nowy, na gruncie europejskim podejmowano już wiele inicjatyw w tej dziedzinie, jak na przykład wezwanie do kodyfikacji istniejących zasad przedstawione na VIII Międzynarodowym Kongresie Ruchu Drogowego (7).

2.2 Także podczas 38 Konferencji Niemieckich Władz Transportowych, która odbyła się w styczniu 2000 r., IV grupa robocza uznała, że harmonizacja europejskich przepisów ruchu drogowego jest jednym z najważniejszych celów (8).

2.3 Komisja realizowała dotąd różnorodne inicjatywy, wynikające z tych samych przesłanek i zmierzające w tym samym kierunku, jednakże jak dotąd nie podjęła kwestii opracowania europejskiego kodeksu drogowego jako takiego (9).

(7) Dott. Argante Righetti, Procuratore Pubblico, Bellinzona – Ticino, Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di diffinitività fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti, Automobile Club di Perugia, 8-10 września 1961.

(8) Kwestia ta będzie rozpatrywana podczas zbliżających się obchodów V Dni Europejskiego Prawa Drogowego w Trewirze w październiku 2004 r. oraz pierwszego Europejskiego Kongresu Drogowego, który ma się odbyć w dniach 24-26 listopada 2004 r. na temat „Mobilność w rozszerzonej Europie”: wyzwania i zadania w sektorze drogowym.

(9) Należą do nich w szczególności: akt Rady z 17 czerwca 1998 r. Opierający się na Konwencji w sprawie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (Dz. U. C 216 z 10.07.1998), rozporządzenie (WE) nr 2411/98 z 3 listopada 1998 r. (Dz. U. L 299 z 10.11.1998) w sprawie uznawania w ruchu wewnątrz-wspólnotowym znaków wyróżniających Państwo Członkowskie, w którym zarejestrowano pojazdy silnikowe i ich przyczepy, dyrektywy 1999/37/WE i 2003/127/WE z 29 kwietnia 1999 i 23 grudnia 2003 w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz. U. L 138 z 01.06.1999 i Dz. U. L 10 z 16.01.2004), rezolucja Rady z 26 czerwca 2000 w sprawie poprawy bezpieczeństwa drogowego (Dz. U. C 218 z 31.07.2000), zalecenie Komisji z 6 kwietnia 2004 w sprawie stosowania przepisów ruchu drogowego (OJ L 111 z 17.04.2004), decyzja Komisji z 23 grudnia 2003 w sprawie przepisów technicznych dotyczących wykonania art. 3 dyrektywy 2003/102/WE odnoszącej się do ochrony pieszych i innych narażonych na niebezpieczeństwo użytkowników dróg (Dz. U. L 31 z 04.02.2004), dyrektywa 2004/11/EC z 11 lutego 2004 odnosząca się do urządzeń ograniczenia prędkości lub podobnych wewnętrznych systemów ograniczenia prędkości niektórych kategorii pojazdów silnikowych (Dz. U. L 44 z 14/02/04), decyzja Komisji z dnia 2 kwietnia 2004 sprawie stosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG w odniesieniu do kontrolowania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz. U. L 105 z 14.04.2004), projekt dyrektywy w sprawie dowodów rejestracyjnych z 21 października 2003 r. (COM(2003) 621 końcowy), projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących niektórych rodzajów drogowego przewozu towarów (COM (2004) 47 końcowy z 02.02.2004), oraz projekt rozporządzenia w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w związku z dostępem do Systemu Informacji Schengen służb Państw Członkowskich odpowiedzialnych za wydawanie dowodów rejestracyjnych (COM(2003) 510 końcowy z 21.08.2003). Podobnie rozporządzenia 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 oraz 103 Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (EKGNZ) dotyczą tego samego celu tj. dostarczania informacji (Dz. U. L 95 z 31.03.2004)

2.4 Należy zwrócić szczególną uwagę na wnioski zawarte w studium opracowanym niedawno przez Dyрекcję Generalną ds. energii i transportu Komisji Europejskiej, w którym przedstawiono argumenty przemawiające na rzecz harmonizacji przepisów ruchu drogowego i środków ich efektywnego zastoso-
wania w ramach przyszłych inicjatyw ustawodawczych UE (10).

2.5 Natomiast EKES w wielu opiniach zwracał uwagę na potrzebę „zwiększenia swobody w ruchu pojazdów na terytorium Unii”, czyniąc „władze krajowe odpowiedzialnymi za zniesienie określonych rodzajów przepisów i regulacji krajowych, które utrudniają ich obywatelom używanie pojazdów zarejestrowanych w innych Państwach Członkowskich” (11).

3. Krótki zarys prawa ustanowionego konwencjami i jego zakresu

3.1 Na międzynarodowe zasady ruchu drogowego składają się postanowienia szeregu konwencji, z których najbardziej istotne to Konwencja paryska z 1926 r., Konwencja genewska z 1949 r. oraz Konwencja wiedeńska z 1968 r.

3.2 **Międzynarodowa konwencja o ruchu samochodowym** została podpisana w Paryżu przez 40 państw, dnia 26 kwietnia 1926 r. Konwencja ta miała na celu ułatwienie turystyki międzynarodowej i obowiązuje obecnie w ponad 50 państwach.

3.2.1 Główne cele Konwencji stanowią:

- określenie minimalnych wymogów technicznych wobec pojazdów silnikowych, dotyczących rejestracji, świateł oraz identyfikacji pojazdów w każdym z odwiedzanych państw;
- ustanowienie zasad wydawania i ważności międzynarodowych kart rejestracyjnych pojazdów silnikowych, umożliwiających kierowcom legalny wjazd i przemieszczanie się przez terytorium objęte Konwencją;
- uznawanie niektórych krajowych praw jazdy oraz określenie cech międzynarodowych zezwoleń na prowadzenie pojazdów w Umawiających się Państwach, które nie uznają krajowych praw jazdy innych Państw bez zamiaru zastępowania nimi tych ostatnich;

(10) „Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union” („Studium Porównawcze Przepisów ruchu drogowego i ich egzekwowania w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej”), przeprowadzone przez TIS.PT, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A i ukończone w lutym 2004 r.

(11) Zob. opinię Dz.U. C 110 z 30.4.2004 w sprawie projektu rozporządzenia zmieniającego Konwencję wykonawczą do Porozumienia z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w zakresie dostępu do Systemu Informacji Schengen przez służby Państw Członkowskich odpowiedzialne za wydawanie dokumentów rejestracyjnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był Barros Vale. Zob. także m.in. opinię Dz.U. C 112 z 30.4.2004 w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w zakresie dostępu do Systemu Informacji Schengen przez służby Państw Członkowskich odpowiedzialne za wydawanie dokumentów rejestracyjnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był Jan Simmons oraz opinię Dz.U. C 108 z 30.4.2004 dotyczącą komunikatu Komisji w sprawie technologii informatycznych i komunikacyjnych dla bezpiecznych i inteligentnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był V. Ranocchiaro.

d) określenie (sześciu) drogowych znaków ostrzegawczych, które Umawiające się Państwa obowiązane są używać na drogach na swoim terytorium,

e) ustanowienie systemu wymiany informacji na temat kierowców posiadających międzynarodowe karty rejestracyjne i prawa jazdy, którzy brali udział w poważnym wypadku lub naruszyli krajowe przepisy ruchu drogowego.

3.2.2 Konwencja, jakkolwiek uprościła procedury celne, nie zwalniała kierowców z obowiązku znajomości i przestrzegania krajowych przepisów ruchu drogowego.

3.2.3 Ponadto, warunkiem wejścia w życie Konwencji było ratyfikowanie jej przez wszystkie Umawiające się Państwa i złożenie przez nie u depozytariusza dokumentów ratyfikacyjnych. Konwencja z zasady obowiązuje jedynie na głównym terytorium Umawiającego się Państwa, jej obowiązywanie na innych terytoriach administrowanych przez to Państwo wymagało złożenia przez nie wyraźnej deklaracji w tej sprawie.

3.3 **Konwencja o ruchu drogowym** została podpisana przez 17 państw w Genewie w dniu 19 września 1949 r. Obecnie obowiązuje ona w ponad 120 państwach i zastępuje konwencję z 1926 r. w stosunkach pomiędzy państwami, które ją zawarły lub do niej przystąpiły.

3.3.1 Konwencja ta rozwija zasady zawarte w poprzedniej konwencji, uwzględniając zmiany zachodzące w przemyśle samochodowym, oraz ujawnia wzrastającą troskę o bezpieczeństwo ruchu drogowego.

3.3.2 Jakkolwiek Konwencja nie przewidywała używania specjalnych znaków drogowych, to jednak wymagała od państw-stron ujednoczenia systemu znaków i sygnałów drogowych oraz używania ich tylko, kiedy jest to niezbędne.

3.3.3 Konwencja ta nie ustanawiała zbyt wielu przepisów ruchu drogowego lub nowych rozwiązań poza środkami ostrożności podczas mijania pojazdów, zasad pierwszeństwa i użycia świateł.

3.3.4 Warunki wejścia w życie Konwencji były takie same jak poprzednio i działania na rzecz wprowadzenia harmonizacji były hamowane przez to, że Państwa-strony nie miały obowiązku przyjęcia niektórych postanowień, a także mogły odrzucić zmiany zaproponowane w tych postanowieniach.

3.4 **Konwencja o ruchu drogowym** z 8 listopada 1968 r. została podpisana w Wiedniu przez 37 państw i obowiązuje obecnie w około 100 państwach. Po ratyfikacji i złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych, Konwencja zastąpiła konwencję z 1926 r. i 1949 r. w stosunkach pomiędzy Umawiającymi się Państwami.

3.4.1 Konwencja ta jest najbardziej wyczerpująca z obowiązujących, jeżeli chodzi o regulacje w dziedzinie ruchu drogowego, poświęcając im cały rozdział złożony z trzydziestu artykułów oraz ustanawiając zasady dotyczące najważniejszych manewrów, których dotyczą współczesne kodeksy drogowe. Konwencja z 1968 r. miała znacznie szerszy zakres niż poprzednie, minimalistyczne konwencje, które dotyczyły jedynie mijania w ruchu drogowym oraz związanych z tym znaków i sygnałów, nie tylko ustanowiła zasady, których muszą przestrzegać kierowcy wykonujący najbardziej niebezpieczne manewry (tj. wyprzedzanie, zmiana kierunku jazdy, środki ostrożności względem pieszych, etc.), lecz także uregulowała kwestie parkowania, wsiadania i wysiadania przez pasażerów, jazdy w tunelach — krótko mówiąc, wszystkie typowe sytuacje, z którymi mają do czynienia kierowcy.

3.4.2 Konwencja zawierała dalej idące postanowienia niż poprzednie, ponieważ wymagała od państw, które ją zawarły lub do niej przystąpiły, dostosowania istoty przepisów krajowych do zasad ruchu drogowego ustanowionych w Konwencji. Korzyści wynikające z tego dla kierowców polegają na tym, że przejeżdżając przez terytorium państwa, na którym obowiązuje Konwencja, będą znać podstawowe zasady ruchu drogowego tam obowiązujące.

3.4.3 Tym niemniej, państwa-strony zachowały możliwość odrzucenia zmian w Konwencji.

3.5 Jak jasno wskazuje powyższy przegląd, w Unii Europejskiej (która uległa właśnie rozszerzeniu o dziesięć nowych państw) obowiązują obecnie trzy międzynarodowe konwencje, jakkolwiek nie wszystkie Państwa Członkowskie podpisały wszystkie trzy⁽¹²⁾. Tym samym wiele jeszcze dzieli UE od posiadania zharmonizowanych przepisów ruchu drogowego, zwłaszcza, gdy obok konwencji wymienionych powyżej weźmie się pod uwagę dwadzieścia pięć podlegających ciągłym przemianom systemów przepisów krajowych⁽¹³⁾.

3.6 Wiele barier uległo już zniesieniu albo proces ten właśnie trwa — wymienić tutaj można zniesienie kontroli granicznych, warunków homologacji pojazdów i części do nich, jak również wzajemne uznawanie praw jazdy i harmonizację przepisów ich dotyczących. Tym niemniej, nadal nie uzgodniono podstawowych kwestii dla ruchu drogowego: przepisów ruchu oraz znaków i sygnałów drogowych.

3.7 Jeżeli chodzi o resztę świata — konwencje wprawdzie ułatwiają procedury celne i jazdę przez terytorium Wspólnoty, jednakże obywatele państw trzecich odwiedzający UE napotkają tyle różnicowanych przepisów w dziedzinie ruchu drogowego, ile jest państw tworzących Unię.

⁽¹²⁾ Np. pomiędzy Portugalią a Niemcami obowiązuje konwencja z 1926 r.; między Portugalią a Belgią konwencja z 1949 r., a pomiędzy Niemcami a Belgią konwencja z 1968 r. Przykładów będzie jeszcze więcej, jeżeli uwzględnimy dziesięć nowych Państw Członkowskich. Jako kolejne przykłady można wymienić: obowiązywanie konwencji z 1926 r. pomiędzy Niemcami, Irlandią i Holandią, konwencji z 1949 r. między Holandią, Portugalią i Szwecją a konwencji z 1968 r. między Finlandią, Włochami, Austrią i Łotwą. Powyższa różnorodność wynika z przystąpienia (lub nie przystąpienia) określonych państw do ostatniej konwencji. Dlatego w sytuacji, gdy dwa lub więcej państw podpisze ostatnią konwencję, konwencje wcześniejsze wprawdzie przestają je wzajemnie wiązać, jednakże pozostają w mocy w stosunkach tych państw z innymi państwami, które ostatniej konwencji nie podpisały.

⁽¹³⁾ Np. Portugalia niedawno dokonała generalnych zmian w swoim kodeksie drogowym, a Włochy właśnie rozpoczęły podobny proces.

4. Niektóre zasadnicze rozbieżności w przepisach krajowych Państw Członkowskich

4.1 Krótka analiza porównawcza prawa jasno wskazuje na występowanie istotnych różnic w kluczowych dziedzinach przepisów ruchu drogowego obowiązujących w poszczególnych Państwach Członkowskich. Niezgodności te stanowią autentyczne bariery dla swobodnego przemieszczania się oraz mogą stać się przyczyną zagrożenia dla bezpieczeństwa osób i rzeczy i zwiększenia liczby wypadków w skali Europy.

4.2 Poniższe komentarze uwzględniają w szczególności, jakkolwiek nie wyłącznie, uwagi zawarte w wyżej wymienionym studium Komisji, gdzie kwestie te poddawane są dokładnej analizie ⁽¹⁴⁾.

4.3 Poniżej wymieniono tylko niektóre przykłady szeregu szczególnie istotnych i niepokojących różnic, występujących w systemach prawnych Państw Członkowskich:

Ograniczenie prędkości na obszarze zabudowanym, na drogach, których dwa przeciwne pasy ruchu oddzielone są fizyczną barierą

Belgia	120 km/h
Portugalia	90 km/h
Zjednoczone Królestwo	70 mph (112 km/h)

Poważne wykroczenia

Belgia	+10 km/h
Portugalia	+30 km/h

Dopuszczalny poziom alkoholu

Szwecja	0.2
Zjednoczone Królestwo	0.8

Wymóg wożenia apteczki w pojazdach osobowych

Grecja	Tak
Francja	Nie

Czerwone + pomarańczowe światło: przygotuj się do ruszenia naprzód

Dania/Finlandia	Tak
Holandia/Hiszpania	Nie

⁽¹⁴⁾ Patrz powyżej przypis 10.

Wymóg ustępowania rowerzystom pierwszeństwa przejazdu na rondzie

Niemcy	Tak
Portugalia	Nie

Wymóg ustępowania pierwszeństwa przejazdu pojazdom komunikacji publicznej opuszczającym przystanek

Hiszpania	Tak
Włochy	Nie

Wymóg używania świateł podczas jazdy w ciągu dnia na obszarze niezabudowanym

Włochy	Tak
Luksemburg	Nie

Zakaz parkowania

Irlandia	Białe tło i czerwone obrzeże
Inne Państwa Członkowskie	Niebieskie tło i czerwone obrzeże

Zakaz wysiadania przez pasażerów na jezdni

Portugalia	Tak
Irlandia	Nie

4.4 Jednakże, jak to dokładnie pokazuje wyżej wymienione studium, podobne różnice można zaobserwować także w takich kwestiach, jak: wymogi uzyskania prawa jazdy, sygnalizacja drogowa, obowiązkowe wyposażenie bezpieczeństwa, przejścia dla pieszych, zasady pierwszeństwa przejazdu, używanie świateł, warunki wsiadania i wysiadania z pojazdów, używanie specjalnych pasów jazdy, wyprzedzania, klasyfikacji pojazdów, rodzajów opon, holowania a nawet samej formy znaków drogowych i sygnalizacji świetlnej. Studium wymienia łącznie czterdzieści pięć różnic w podstawowych, stosowanych na co dzień przepisach.

4.5 Co więcej, obok występowania istotnych różnic już nawet w sposobie formułowania podstawowych przepisów ruchu drogowego, jeszcze większe znaczenie ma fakt, że są one interpretowane i stosowane w różny sposób w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wynika to nie tylko z faktu, że mieszkańcy poszczególnych Państw Członkowskich w odmienny sposób oceniają brak przestrzegania tych przepisów, lecz także z powodu poważnych różnic w dziedzinie kar przewidzianych za wykroczenia drogowe.

5. Wnioski z posiedzenia z dnia 17 maja 2004 r.

5.1 Publiczna debata, która odbyła się 17 maja 2004 r. z udziałem przedstawicieli i) różnych organizacji prywatnych reprezentujących interesy kierowców, przemysłu samochodowego i organizacji działających na rzecz bezpieczeństwa drogowego i zapobiegania wypadkom oraz ii) zarządu AIT-FIA i TIS-PT, będącej spółką koordynującą opracowywanie studium, o którym mowa powyżej, dzięki wysokiej wartości wystąpień przygotowanych przez uczestników, pozwoliła wyjaśnić wiele kwestii mających znaczenie dla niniejszej opinii, a stanowiących odzwierciedlenie stanowisk głównych zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁵⁾.

Wiele organizacji uzupełniło swoje oświadczenia poprzez wypełnienie otrzymanego kwestionariusza w zakresie omawianego tematu.

5.2 Z ogółu oświadczeń i pisemnych wystąpień można wywnioskować, że inicjatywa EKES dotycząca zharmonizowania w określonym zakresie przepisów ruchu drogowego na poziomie europejskim spotyka się z powszechnym poparciem, zarówno ze względu na jej przedmiot jak i wystąpienie z nią we właściwym momencie. Ponadto, niektórzy uczestnicy byli otwarci na możliwość i zalety stopniowego zbliżenia systemów rejestru i rejestracji pojazdów.

5.3 W tym kontekście podkreślono w szczególności następujące kwestie:

- a) ramowa decyzja UE z 8 maja 2003 r. — obejmująca transgraniczne uznawanie i przejmowanie do wykonania kar finansowych z tytułu naruszenia przepisów ruchu drogowego — pociąga za sobą konieczność przyjęcia środków w celu większego ujednoczenia przepisów ruchu drogowego w Europie;
- b) równocześnie należy mieć na uwadze i) przepisy proceduralne w dziedzinie ustalania i stosowania grzywien i kar oraz ii) możliwości korzystania z pomocy prawnej dostępnej w poszczególnych Państwach Członkowskich;
- c) reguły prowadzenia pojazdów obowiązującymi w poszczególnych Państwach Członkowskich różnią się faktycznie w sposób istotny w wielu kluczowych dziedzinach — pociąga

to za sobą zwiększone ryzyko dla kierowców podczas prowadzenia pojazdów poza państwem pochodzenia;

- d) główne różnice, które podkreślono obok tych wymienionych w studium TIS-PT, obejmują:
 - różnice w prawnie dopuszczalnym poziomie zawartości alkoholu we krwi
 - ograniczenia prędkości
 - znaki drogowe, sygnalizację policyjną oraz oznaczenia dróg
 - kary za naruszenia przepisów i zasady proceduralne ich egzekwowania oraz
 - obowiązkowe wyposażenie bezpieczeństwa;
- e) w procesie zbliżania ustawodawstw prowadzącym w miarę możliwości do ujednoczenia przepisów ruchu drogowego na poziomie Wspólnoty należy przyjąć podejście zakładające stopniowe osiągnięcie postępów;
- f) pełna harmonizacja nie wydaje się w tym momencie możliwa, z wyjątkiem kluczowych, podstawowych dziedzin;
- g) dziedziny te powinny obejmować:
 - różne aspekty bezpieczeństwa drogowego
 - obowiązkowe wyposażenie pojazdów (np. zapasowe żarówki, trójkąty ostrzegawcze, zestawy słuchawkowe i głośnomówiące do telefonów komórkowych, poduszki powietrzne, etc.)
 - sygnalizację i oznaczenia drogowe
 - kryteria wydawania praw jazdy
 - jednolity system punktów karnych za wykroczenia drogowe
 - rodzaj kar za poważniejsze wykroczenia drogowe;

h) modelowym rozwiązaniem dla takiego zbliżenia ustawodawstw powinna być Konwencja wiedeńska;

- i) przed przedstawieniem jakichkolwiek projektów, należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści, podobną do tych, jakie zostały wykorzystane w niektórych sektorach transportu i inicjatywach na rzecz bezpieczeństwa drogowego ⁽¹⁶⁾;
- j) szczególny nacisk należy położyć na efektywne egzekwowanie przepisów ruchu drogowego, kontrolowanie ich przestrzegania oraz kary za ich naruszenia.

5.4 Jako aspekty równoległe i uzupełniające we wszystkich inicjatywach tego typu, wymieniono następujące kwestie:

- a) ujednoczenie systemów automatycznego wnoszenia opłat za przejazd autostradą lub mostem ⁽¹⁷⁾;

⁽¹⁶⁾ Por. sprawozdanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu zatytułowane „Cost Effective EU Transport Safety Measures” z 2003 r. oraz sprawozdanie końcowe zatytułowane „Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements” i sporządzone przez ICF Consulting Ltd, Londyn dnia 12 czerwca 2003 r.

⁽¹⁷⁾ Por. dyrektywę 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności elektronicznych systemów płatności za przejazd we Wspólnocie (Dz. U. L 166 z 30.04.2004)

⁽¹⁵⁾ Por. pkt. 2.4 i 4.

- b) normalizacja definicji ciężaru i rozmiarów pojazdów oraz związanych z nimi ograniczeń;
- c) określenia minimalnego wymaganego zakresu kształcenia kierowców, w zależności od rodzaju pojazdu;
- d) fakt, że kształcenie to powinno obejmować naukę postępowania w razie wypadku, jak również udzielania pierwszej pomocy;
- e) określenie minimalnych norm jakości w zakresie budowy infrastruktury drogowej; oraz
- f) kampanie informacyjne dotyczące prowadzenia pojazdów i zapobiegania wypadkom na każdym poziomie nauczania, a także skierowane do dorosłych.

6. Zakres europejskiego kodeksu drogowego

6.1 Konsekwencją powyższej debaty było wyrażenie wyraźnej chęci dążenia w kierunku harmonizacji norm drogowych, nieograniczonych jednakże wyłącznie do kwestii ruchu drogowego, ale obejmujących także takie kwestie jak infrastruktura i bezpieczeństwo drogowe.

6.2 W historii swego istnienia Unia Europejska przyjęła liczne akty legislacyjne w sprawie ruchu drogowego, dotyczące: praw jazdy, homologacji pojazdów i ich części, zasad obowiązujących w transporcie, ubezpieczeniu motoryzacyjnym, etc. Przedmiotem niniejszej opinii jest kwestia ustanowienia zasad ruchu drogowego, obejmujących harmonizację powyższych dziedzin; mogłoby to przyczynić się realizacji innych celów, takich jak bezpieczeństwo drogowe, które zależy także od tego, czy kierowca posiada pewność i wiedzę na temat tego, jak powinien się zachować w danej sytuacji na drodze.

6.3 Jak już wspomniano powyżej, Konwencja wiedeńska z 1968 r. jest najbardziej wyczerpująca z obowiązujących konwencji dotyczących ruchu drogowego, nie tylko bardzo szczegółowo reguluje tę dziedzinę, lecz także — ponieważ należy do jednego z tych międzynarodowych instrumentów, które przyjęło większość europejskich krajów — wyróżnia ją to, że nakłada na państwa, które ją podpisały obowiązek dostosowania przepisów krajowych do postanowień Konwencji. Ze względu na to, że Konwencja jest najlepiej znanym i najszerzej przyjętym tekstem wśród państw europejskich, mogłaby stanowić podstawę do szerszej debaty w sprawie europejskiego kodeksu drogowego.

6.4 Dlatego proponowane rozwiązanie zakłada harmonizację zasad ruchu drogowego stanowiących podstawowe jądro większości europejskich kodeksów ruchu drogowego a w szczególności, chociaż nie wyłącznie:

- a) ogólnych zasad prowadzenia pojazdów: ruszania i ustawienia, wrzucania biegów, wielu pasów ruchu i pasów równoległych, skrzyżowań, rond, szerokości pobocza, szybkości i odległości między pojazdami;

- b) sygnalizacji kierowców;
- c) prędkości podczas jazdy (niekoniecznie prędkości maksymalnej);
- d) ogólnych zasad pierwszeństwa na skrzyżowaniach i rondach oraz między pojazdami;
- e) wyprzedzania;
- f) zmiany kierunku jazdy;
- g) cofania;
- h) zawracania;
- i) zatrzymywania się i parkowania;
- j) pojemności i rozmiarów pojazdów, transportu pasażerów i towarów, wsiadania i wysiadania pasażerów, załadunku i wyładunku;
- k) świateł i ich używania;
- l) pojazdów uprzywilejowanych i specjalnych pasów jazdy, np. na autostradach i podobnych rodzajach dróg, przejazdów i pasów jazdy zarezerwowanych dla szczególnych rodzajów pojazdów, nie tylko szynowych;
- m) prawnych ograniczeń w zakresie zawartości alkoholu we krwi lub substancji psychotropowych
- n) używania wyposażenia bezpieczeństwa (pasów bezpieczeństwa, fotelików dziecięcych)
- o) obowiązkowych dokumentów;
- p) czynności, które należy wykonać w razie wypadku lub awarii;
- q) znormalizowanych definicji i zasad obowiązujących poszczególnych użytkowników dróg publicznych, w szczególności osób posługujących się motocyklami, czterokołowcami, trójkołowcami, motorowerami, rowerami, rolkami i deskorolkami jak również kierowców niepełnosprawnych;
- r) zasad obowiązujących pieszych oraz zasad ostrożności, jakie muszą stosować kierowcy;
- s) specjalnych zasad obowiązujących kierowców względem transportu publicznego i pojazdów uprzywilejowanych; oraz
- t) zwierząt na drodze.

6.5 Przepisy ruchu drogowego należy uzupełnić i wyjaśnić oraz jasno określić wszelkie od nich odstępstwa, używając znaków drogowych do dostarczenia szeregu informacji mogących zwiększyć bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dlatego należy znaki drogowe ujednoczyć pod względem kształtu, treści, usytuowania oraz hierarchii w świetle przepisów ruchu drogowego, zwracając uwagę na poprawę ich zastosowania pod względem ich ilości i widoczności.

6.6 Dotyczy to zresztą nie tylko znaków drogowych. Korzystna byłaby także harmonizacja sygnałów: policji drogowej, świetlnych, kierowców oraz oznaczeń drogowych.

6.7 Wykroczeniem jest naruszenie przepisów ruchu drogowego lub brak podporządkowania się znakom drogowym, pociąga to za sobą konieczność ujednoczenia procedur kontrolnych, w szczególności w zakresie określania prędkości, zawartości alkoholu we krwi lub poziomu spożycia substancji psychotropowych. Jednakże najpierw Państwa Członkowskie muszą uzgodnić, co uważane jest za wykroczenie, aby zapobiec sytuacji, w której jeden i ten sam czyn jest w jednym Państwie Członkowskim uznawany za wykroczenie, w drugim natomiast nie. Dlatego należy przyjąć jednolitą definicję dla wykroczeń.

6.8 Tym samym ważne jest zbadanie i ustanowienie uproszczonych mechanizmów sprzyjających jednolitej wykładni Europejskiego kodeksu drogowego, biorąc pod uwagę fakt, że aby jego przepisy były efektywne, konieczne jest zapewnienie szybkości procedur dotyczących wykroczeń drogowych — to czego tak naprawdę potrzeba, to uproszczona procedura występowania do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

7. Jednolity numer rejestracyjny pojazdu w całej Europie

7.1 Pomiędzy Państwami Członkowskimi istotne różnice występują także odnośnie wymogów, instrumentów i procedur dotyczących rejestracji pojazdów. Podczas debaty rozpatrywana była także propozycja podjęcia działań na rzecz stworzenia jednolitego, europejskiego rejestru pojazdów, która zyskała poparcie wielu uczestników.

7.2 Dodatkowo podczas debaty rozważano pozytywne i negatywne aspekty stworzenia centralnego, europejskiego rejestru własności pojazdów, który mógłby także zawierać inne istotne informacje, o pojeździe, np. dotyczące ciężkości na nim opłat, podatków i innych powiązanych kosztów, a także różnych form własności/użytkowania. W tym kontekście podkreślono korzyści, które przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby przynieść w wewnątrzspółnotowym handlu pojazdami, zapobieganiu związanym z tym oszustwom i kradzieżom samochodów oraz ściganiu kierowców z innych Państw Członkowskich popełniających wykroczenie drogowo.

7.3 Panuje przekonanie, że okoliczności sprzyjają podjęciu działań na rzecz ustanowienia jednolitego rejestru pojazdów, dotyczącego samych pojazdów a nie ich właścicieli czy użytkowników. Można by wykorzystać tutaj zdobyte doświadczenie w zakresie systemów informatycznych odpowiedzialnych za numery rejestracyjne oraz identyfikację właściciela na potrzeby ubezpieczenia motoryzacyjnego (3. dyrektywa).

7.4 Tym samym zwiększyłyby się możliwości w zakresie zakupu, ubezpieczenia i rejestracji pojazdu w dowolnym Państwie Członkowskim, co stanowiłoby główny czynnik napędzający transgraniczny handel pojazdami, mobilność ludzką, turystykę i rozwój jednolitego rynku ⁽¹⁸⁾.

7.5 Ponadto, system jednolitej, europejskiej rejestracji pojazdów wydaje się bardzo potrzebny, a co więcej jego ustanowienie nie wiązałoby się z nadmiernie wysokimi kosztami; w pierwszej fazie przyniosłby ogromne korzyści w zakresie: stwierdzania tytułu prawnego przysługującego posiadaczowi dokumentów pojazdu (własności lub innego tytułu); pewności prawnej w transakcjach, których przedmiotem są pojazdy, zapobieganiu kradzieżom i oszustwom; łatwiejszemu monitorowaniu i nakładaniu kar za wykroczenia popełnione w innym Państwie Członkowskim.

8. Podstawy prawne i odpowiedni instrument wspólnotowy

8.1 W obecnym stanie rzeczy, EKES uważa, że najlepszym instrumentem prawnym dla realizacji inicjatywy w określonej skali byłaby dyrektywa w sprawie minimalnej harmonizacji.

8.2 Przy wyborze podstawy prawnej dla takiej dyrektywy, należy uwzględnić znaczenie inicjatywy dla realizacji jednolitego rynku oraz zwiększenia swobody mieszkańców Europy w przemieszczaniu się we Wspólnocie.

9. Wnioski i zalecenia

A) Europejski kodeks drogowy

9.1 W opinii EKES określony stopień harmonizacji przepisów ruchu drogowego nie tylko efektywnie przyczyni się do realizacji jednolitego rynku, lecz także przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

9.2 Ponadto, zdaniem EKES taka harmonizacja przyczyni się także znacznie do poprawy bezpieczeństwa drogowego i pomoże zapobiegać wypadkom, tym samym umożliwiając mieszkańcom Europy szersze korzystanie ze swobody przemieszczania się.

9.3 EKES uważa, że okoliczności sprzyjają podjęciu prac przygotowawczych do przyjęcia wspólnotowej inicjatywy ustawodawczej mającej zrealizować wyżej wymienione cele, w której uwzględnione zostaną różnorodne punkty widzenia i trudności wymienione w niniejszej opinii.

⁽¹⁸⁾ Niektórzy członkowie grupy badawczej zasugerowali, by podjąć obecnie działania na rzecz ustanowienia systemu, umożliwiającego trans-narodowy zakup i rejestrację pojazdu, z którego mogłyby korzystać osoby, które z przyczyn zawodowych przebywają tymczasowo w jednym z Państw Członkowskich lub zmuszone są do regularnych przyjazdów do tego Państwa.

9.4 EKES rozumie, że w obecnym stanie rzeczy, możliwość wykorzystania dyrektywy w sprawie minimalnej harmonizacji powinna być uważana za pierwszy krok w kierunku przyjęcia Europejskiego kodeksu drogowego, opartego na modelu Konwencji wiedeńskiej i regulującego podstawowe przepisy i sygnały w ruchu drogowym, warunki nabywania uprawnień do kierowania pojazdami i praw jazdy oraz charakter wykroczeń drogowych i związanych z nimi kar.

B) *Jednolity europejski rejestr pojazdów*

9.5 EKES uważa także, że stworzenie jednolitego, europejskiego rejestru pojazdów, możliwie związanego z samymi pojazdami, przyczyniłoby się do zwiększenia pewności prawnej w używaniu samochodów, ponieważ ułatwiłoby ich śledzenie.

9.6 EKES jest także zdania, że wiążący instrument wspólnotowy mógłby określać podstawy dla stworzenia jednolitego systemu europejskiej rejestracji pojazdów, mocno opartego na dotychczasowych doświadczeniach we współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami krajowymi.

9.7 EKES wzywa zatem Komisję do zainicjowania badań koniecznych do dokonania analizy kosztów i zysków, jakie może przynieść harmonizacja poszczególnych dziedzin.

9.8 EKES sugeruje, by Komisja wydała „zieloną księgę”, aby zainicjować publiczną debatę na ten temat i zapoznać się ze stanowiskiem jak największej liczby zainteresowanych.

9.9 W międzyczasie EKES wzywa Komisję, by ze swej strony kontynuowała obecne badania w celu jak najszerzej harmonizacji kwestii związanych ogólnie z prowadzeniem pojazdów oraz z poprawą ich bezpieczeństwa.

9.10 EKES pragnie zwrócić uwagę Państw Członkowskich, że istnieje obecnie potrzeba i stosowny czas na przyjęcie środków na rzecz coraz ściślejszej współpracy i koordynacji w dziedzinach dotyczących zasad ruchu drogowego, zapobiegania wypadkom, pierwszej pomocy/pierwszych czynności w razie wypadków oraz odszkodowania z tytułu poniesionych strat.

9.11 EKES wyraża nadzieję, że Parlament Europejski w pełni poprze niniejszą inicjatywę oraz wzywa Komisję i Rady do podjęcia działań na rzecz realizacji wytyczonych w niej celów.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND
