KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.3.2008
SEK(2008) 350

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om fremme af grænseoverskridende retshåndhævelse på trafiksikkerhedsområdet

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2008) 151 endelig}
{SEK(2008) 351}

Resumé

1 Høring af interesserede parter

Interesseparterne er blevet hørt lige siden projektets tidlige faser. I 2004 blev 24 000 EU-borgere via SARTRE 3-projektet (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe*), som delvis blev finansieret af Europa-Kommissionen, spurgt om deres holdning til håndhævelsen af færdselsreglerne.

Den 20. juli 2006 blev der afholdt et møde med den ekspertgruppe, som Kommissionen nedsatte på grundlag af henstillingen af 21. oktober 2003[1], og formålet med dette møde var at drøfte målene for og omfanget af regulering på EU-niveau.

En offentlig høring blev gennemført på internettet (Europa-netstedet) fra den 6. november 2006 til den 19. januar 2007. Kommissionen modtog 54 svar. Resultaterne kan ses på: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Der blev afholdt et møde for interesserede parter den 27. februar 2007, hvortil alle, der havde indsendt bemærkninger, og alle medlemsstater blev indbudt.

Kommissionen udarbejdede et spørgeskema til færdselspolitistyrker i EU med henblik på at indsamle oplysninger om håndhævelsen af færdselsreglerne i EU. 21 lande udfyldte spørgeskemaet, som blev brugt i forbindelse med en paneldiskussion, hvortil færdselspolitistyrker blev indbudt for at fremsætte deres holdninger til en eventuel EU-foranstaltning[2].

Herudover er regeringer, offentlige myndigheder (først og fremmest transport- og indenrigsministerier og politi- og justitsmyndigheder), virksomheder, brancheorganisationer inden for transport, vejinfrastrukturoperatører, forsknings- og undersøgelsesorganisationer, brugersammenslutninger og enkeltpersoner blevet hørt.

Et klart flertal af de sagkyndige og interesseparterne har givet udtryk for, at der er behov for en konsekvent retshåndhævelse i forbindelse med overtrædelser af færdselsreglerne, og det gælder både indhold og procedurer, hvis trafiksikkerheden skal forbedres. For så vidt angår overtrædelser, der skal retsforfølges på EU-niveau, bekræftede de indkomne bidrag, at forslaget bør omfatte de overtrædelser, som vides at være hovedårsagerne til dødsulykker, nemlig overskridelse af den påbudte hastighed, spirituskørsel og manglende brug af sikkerhedssele. Anvendelsesområdet vil gradvis kunne udvides, så det omfatter andre overtrædelser. Praktisk taget alle bidragydere var enige om, at EU-retshåndhævelsesforanstaltninger skulle omfatte alle veje i EU og ikke kun vejene i det transeuropæiske transportnet. 70 % af bidragene støttede en EU-foranstaltning i forbindelse med grænseoverskridende retshåndhævelse ledsaget af en mere struktureret udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne, som tilrettelægges af Europa-Kommissionen.

---

1 Kommissionens henstilling 2004/345/EF af 21. oktober 2003 om kontrol på området trafiksikkerhed (EUT L 111 af 17.4.2004, s. 75, og korrigendum i EUT L 120 af 24.4.2004, s. 65).

2 Rundspørge om håndhævelsespraktik i Europa ved TISPOL – 25. oktober 2007.

Udvalget for konsekvensanalyse

Den 8. maj 2007 afgav Europa-Kommissionens udvalg for konsekvensanalyse en stillingtagen til en foreløbig version af denne konsekvensanalyse. I sin stillingtagen anfører udvalget, at konsekvensanalysen omfatter kvantificerede vurderinger af nogle af de omkostninger og fordele, der er ved de forskellige løsningsmodeller, samtidig med at de tilgrundliggende forudsætninger og de dermed forbundne usikkerhedsmomenter klart fremgår.

Udvalget fremsatte følgende anbefalinger:

- Der bør i konsekvensanalysen klart skelnes mellem de to forskellige problemstillinger, som den handler om: forbedret retshåndhævelse på tværs af grænserne og standardiserede kontrolmetoder

- Konsekvensanalysen bør indeholde flere oplysninger om de påtænkte kontrolstandarder

- Strategioptionerne bør afklares yderligere

- Konsekvensanalysen bør desuden tage stilling til anvendelsesområdet.

Nærværende udgave af konsekvensanalysen er omredigeret med henblik på at tage hensyn til disse anbefalinger.

2 Problemafgrænsning

Kommissionen foreslog i hvidbogen om den europæiske transportpolitik[3], at EU satte sig et ambitiøst mål om en halvering af antallet af trafikdræbte inden 2010. Dette mål blev senere gentaget i EU's handlingsplan for trafiksikkerhed, som blev vedtaget i 2003[4], og som senere blev støttet af Rådet[5] og Europa-Parlamentet[6].

At opmuntre trafikanterne til en bedre adfærd ved at overholde de grundlæggende færdselsregler er et væsentligt element i denne strategi. Der er behov for kontrol- og opfølgningsforanstaltninger i forbindelse med overtrædelser for at sikre, at lovfæstede regler overholdes. Kontrollen bør være systematisk, og sanktioner bør være effektive og gælde alle lovovertrædere, ikke kun dem, der er bosat i den pågældende medlemsstat. Det gælder i særlig grad i forbindelse med overholdelse af gældende hastigheds- og spiritusgrænser og i forbindelse med brug af sikkerhedssele. Overtrædelser på disse tre områder er de vigtigste årsager til dødsulykker på vejene. Andre overtrædelser, som også bringer trafiksikkerheden i fare, kan håndhæves effektivt på enten nationalt eller på EU-plan. Den eksterne konsekvensanalyse bekræfter, at overtrædelse af hastighedspåbud, spirituskørsel og manglende brug af sikkerhedsbælte spiller en stor rolle i forbindelse med dødsulykker i trafikken, både hvad angår antallet af ulykker og ulykkernes alvor. Det anslås for EU25, at overtrædelse af hastighedsbegrænsninger er skyld i 12 400 trafikdræbte, hvad der er lig med næsten 30 % af alle trafikdræbte, og at spirituskørsel er skyld i 10 800 trafikdræbte eller 25 % af alle trafikdræbte. Manglende brug af sikkerhedsbælte gør ulykkerne mere alvorlige. Dette

---

3 Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg (KOM(2001) 370) af 12.9.2001.

4 Europæisk handlingsprogram for trafiksikkerheden - Halvering af antallet af trafikofre i Den Europæiske Union inden 2010: en fælles opgave, KOM(2003) 311 af 2.6.2003.

5 Rådets (transportministrene) konklusioner af 5. juni 2003, dokument 9686/03 (Press 146), s. 22.

6 Beslutning af 12. februar 2003 (EUT C 43E af 19.2.2004, s. 250).

anslås at være årsagen til 7 300 trafikdræbte eller 17 % af alle trafikdræbte. Samlet set repræsenterer disse tre årsager mere end halvdelen af alle trafikdræbte.

I dag mere end tre år efter vedtagelsen af Kommissionens henstilling må man notere sig tre grundlæggende kendsgerninger:

– Midtvejsevalueringen af EU's handlingsprogram for trafiksikkerhed af 22. februar 2006[7] viste, at de fremskridt, der var sket frem til 2005, ikke giver mulighed for at nå målet på en halvering, hvis den nuværende tendens fortsætter. Der vil kun kunne nås en nedbringelse på 40 %. Frem til august 2006 var tendensen desuden positiv, men udviklingen vendte i september 2006. Fra 2005 til 2006 steg antallet af trafikdræbte i næsten alle medlemsstater, og stigningen lå på mellem 2 % og 30 %[8]. Denne tendens bekræftes af skuffende tal for nedbringelsen af trafikdræbte frem til oktober 2007 i de fleste medlemsstater.

– Håndhævelsen af færdselsreglerne er meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden, og medlemsstaterne har også meget forskellige trafiksikkerhedsniveauer. Risikoen for at dø i trafikken er næsten fem gange højere i nogle medlemsstater end i andre.

– Overtrædelse af færdselsregler, som begås af personer, der ikke er bosat i medlemsstaten, straffes ofte ikke, eller retsforfølgelsen gennemføres ikke.

Situationen i medlemsstaterne

Håndhævelsen foregår meget forskelligt i medlemsstaterne. For *overskridelser af hastighedsbegrænsninger* i perioden 2001-2003 er situationen den, at kun 9 % af trafikanterne er kontrolleret i Portugal, medens 46 % blev kontrolleret i Nederlandene. For *spirituskørsel* er situationen, at kun 4 % af trafikanterne i Italien er kontrolleret, medens det er 38 % i Finland. For *manglende brug af sikkerhedssele* findes der endnu ikke nogen kontroltal. I byområder varierer brugen fra 36 % til 91 %. Det fører til betydelige forskelle i trafikanternes opfattelse af trafiksituationen. I henhold til *SARTRE* 3[9] forventer en tredjedel af alle trafikanter i UK at blive kontrolleret for hastighedsoverskridelse, medens det kun er 3 % af de svenske trafikanter, som forventer, at deres hastighed kontrolleres. Hvad angår spirituskørsel, så regner 27 % af trafikanterne i Slovenien og mindre end 1 % af trafikanterne i Irland med at blive kontrolleret.

Andelen af personer i trafikken, som ikke er bosat i medlemsstaten, lader til at ligge på ca. 5 % for lande, hvor disse oplysninger foreligger[10]. Andelen af trafikanter, som ikke er bosat i medlemsstaten, og som overskrider hastighedsbegrænsningerne varierer fra 2,5 % til 30 %[11].

---

7 Europa-Kommissionen - Europæisk handlingsprogram for trafiksikkerheden: midtvejsstatus KOM(2006) 74 af 22.2.2006.

8 CARE (EU's database over ulykker på vejene), 6. november 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et al. : European Drivers and Road Risk, SARTRE 3 (Juni 2004).

10 Kilde: Eurostat. Tallet 5 % bygger på dokumentationen fra en udvalgt gruppe lande. Det dækker over, at ud af det samlede antal køretøjskilometer på vejene køres 5 % af køretøjer registreret i et andet land. Resultaterne viser, at tallet er 5,5 % i Frankrig (30 mia. køretøjskm), 3,9 % i Tyskland, 4,1 % i Nederlandene og 3,9 % i UK.

11 2,5 % i Danmark, 4 % i Finland, 6 % i Nederlandene, 8 % i Catalonien (Spanien), 14 % i Belgien, 15 % i Frankrig og 30 % i Luxembourg.

Disse tal tyder på, at trafikanter, der ikke er bosat i en medlemsstat, forholdsmæssigt oftere overtræder hastighedsbegrænsningerne end bosiddende trafikanter[12].

Medlemsstaterne indfører i stigende omfang automatiske kontrolanordninger. Hvad angår hastighedskontrol, anvender næsten alle medlemsstater både faste kameraer og mobile kameraer. Også kameraer, som måler den gennemsnitlige hastighed, indføres gradvis. Et stigende antal lande indfører også automatisk kontrol i forbindelse med fremkørsel for rødt. For så vidt angår brugen af sikkerhedssele, kombineres automatisk kontrol i nogle lande med kontrollen af andre typer overtrædelser, f.eks. fremkørsel for rødt lys eller for høj hastighed[13].

Kontrolteknologierne og typegodkendelsesprocedurerne er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Ikkestandardiserede anordninger og ikkesamordnede godkendelsesprocedurer gør medlemsstaternes gensidige anerkendelse af kontrolforanstaltninger og samarbejdet på området mere vanskeligt.

Sanktioner for trafikforseelser kan være strafferetlige eller forvaltningsmæssige alt efter medlemsstat. I nogle lande er der tale om delvis strafferetlige og delvis forvaltningsmæssige sanktioner afhængig af, hvor alvorlig overtrædelsen er.

I Kommissionens henstilling af oktober 2003 opfordres medlemsstaterne til at fremsende oplysninger om gennemførelsen af henstillingen til Kommissionen inden udgangen af september 2007. Indtil videre er der kun modtaget oplysninger fra seks medlemsstater. Der er derfor få oplysninger til rådighed om forholdet mellem god håndhævelsespraksis og udviklingen i trafiksikkerheden.

3 Mål

Forslaget har overordnet som mål at forbedre trafiksikkerheden i EU og dermed bidrage til et effektivt, bæredygtigt og pålideligt transportsystem og at gøre en ende på forskelsbehandlingen af bosiddende og ikkebosiddende lovovertrædere.

Specifikt tager foranstaltningerne sigte på at forbedre trafikanternes adfærd ved at øge både bosiddende og ikkebosiddende trafikanters overholdelse af færdselsreglerne.

Den foreslåede foranstaltning er på linje med EU's strategi for folkesundheden, idet den bidrager til at mindske alkoholrelaterede skader.

En bedre håndhævelse af reglerne vil også føre til en nedsættelse af hastigheden på vejene og bidrage til en nedbringelse af drivhusgasemissionerne, som er i stadig stigning i transportsektoren.

4 Løsningsmodeller

I konsekvensanalysen gennemgås fem løsningsmodeller, som hver både omfatter retshåndhævelse på tværs af grænserne og god kontrolpraksis, som skal gennemføres i medlemsstaterne.

---

[12] I Frankrig er deres trafikandel 5,5 %, men andelen af overtrædelser er 15 %. De tilsvarende tal for Nederlandene er 4,1% trafikandel, men 6 % andel af overtrædelserne (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Nederlandene).

[13] Undersøgelse af kontrolpraksis i Europa, TISPOL – 25. oktober 2007.

Den første består i at bevare den nuværende situation uændret.

I den anden løsningsmodel retsforfølges ikkebosiddende overtrædere, når de vender tilbage til overtrædelseslandet, i samarbejde med bopælslandet. Denne løsningsmodel omfatter ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der kan træffes, uden at det vil være nødvendigt at ændre den eksisterende lovgivning eller indføre ny lovgivning på EU-plan. Kommissionens henstilling om kontrol på området trafiksikkerhed (2004/345/EF) opfordrer medlemsstaterne til at anvende bedste kontrolpraksis. Hvad retshåndhævelse på tværs af grænserne angår, forbedres de nationale regler.

Den tredje og fjerde løsningsmodel omfatter også ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende håndhævelsesmetoder, som bygger på Kommissionens nuværende henstilling. Med hensyn til grænseoverskridende retshåndhævelse består løsningsmodel 3 i oprettelse af et elektronisk dataudvekslingsnet på EU-plan, der tjener til at identificere køretøjets ejer. Løsningsmodel 4 er baseret på gensidig anerkendelse af bevismateriale og fremsendelse af de relevante data til myndighederne i det land, hvor køretøjet er registreret, så disse myndigheder kan retsforfølge forseelserne og fuldbyrde sanktionerne.

Den femte løsning er også baseret på, at bevismaterialet fremsendes til bopælslandet med henblik på retshåndhævelse på tværs af grænserne. Den adskiller sig fra model 2, 3 og 4 ved, at den omfatter lovgivningsmæssige foranstaltninger til sikring af, at alle medlemsstater anvender en god kontrolpraksis. Denne løsning omfatter også foranstaltninger til standardisering af kontroludstyr.

Den sidste løsning medfører flere sociale, økonomiske og miljømæssige fordele (sociale: færre dræbte og tilskadekomne på vejene; økonomiske: betydelige finansielle fordele som følge af færre uheld og dermed færre person- og materielskader, og som følge af bødestraffe; miljømæssige: som følge af færre fartoverskridelser og dermed mindre forurening og lavere brændstofforbrug).

5 Konsekvensanalyse

Virkningen på trafiksikkerheden

Det nuværende antal på 25 000 trafikdræbte, som skyldes hastighedsoverskridelser, spirituskørsel og/eller manglende brug af sikkerhedssele, kunne nedbringes ved at tilnærme medlemsstaternes praksis for kontrolkvalitet og -hyppighed til hinanden. De 400 trafikdræbte, som skyldes ikkebosiddende trafikanter, kunne nedbringes med et effektivt retshåndhævelsessystem på tværs af grænserne.

Det skønnes, at antallet af trafikdræbte kunne nedbringes med 200-250 årligt i EU, hvis der anvendes en løsningsmodel, som omfatter mekanismer til effektiv retshåndhævelse på tværs af grænserne (løsningsmulighed 3 og 4). Løsningsmodel 5, som, ud over ovennævnte, også indleder en tilnærmelse af de metoder, der anvendes til at håndhæve færdselsreglerne, kunne føre til 5 000 færre dræbte i trafikken årligt.

I samfundsøkonomiske tal og konservativt regnet er dette lig med en økonomisk fordel på 5 mia. EUR årligt.

Omkostninger og automatisering

Omkostningerne betales af de offentlige myndigheder og håndhævelsesorganerne. Det dækker over investeringer i dataudvekslingssystemer og kontroludstyr, som forventes at beløbe sig til 140 mio. EUR, hvis alle medlemsstater skal opgraderes til et acceptabelt håndhævelsesniveau. De investeringer, der skal gennemføres i hver medlemsstat, afhænger af den nuværende håndhævelsesstandard i medlemsstaten. Det årlige budget for håndhævelsen anslås at være ca. 23 mio. EUR for EU som helhed.

Undersøgelser har vist, at driftsomkostningerne i forbindelse med automatiske kontrolsystemer er væsentligt lavere end for traditionelle håndhævelsesforanstaltninger. Det kan forventes at føre til en betydelig reduktion i brugen af forvaltningsressourcer.

Virkningen på miljø og sundhed

Forbedret håndhævelse vil bidrage til at mindske alkoholrelaterede skader og til at omsætte folkesundhedsstrategien. I sin meddelelse fra 2006 om en EU-strategi til støtte for medlemsstaterne i deres bestræbelser på at reducere alkoholrelaterede skader[14] pegede Kommissionen på alkoholrelaterede trafikulykker som et af fem prioriterede områder.

Kørselshastighedens virkning på miljøet hænger først og fremmest sammen med udledningen af forurenende stoffer. Produktionen af udstødningsgasser (carbondioxid (CO_2), hydrocarbon, nitrogenmonoxid og partikler) er optimeret ved en konstant hastighed på mellem 40 og 90 km/h for personkøretøjer[15] og ved en konstant hastighed på 50 til 70 km/h for lastbiler og busser[16].

Overskridelse af hastigheden medfører også øget ozonproduktion, idet motorkøretøjerne udleder en større andel af hydrocarbon og nitrogenmonoxid, som fører til dannelse af mere ozon i atmosfæren.

Endelig har hastigheden indflydelse på brændstofforbruget, fordi overdreven hastighed øger brændstofforbruget i normal trafik. Undersøgelser viser, at brændstofforbruget er ca. 23 % lavere ved en konstant hastighed på 90 til 110 km/h[17].

Hvad angår hastighedens indflydelse på støjgener, så er kontakten mellem dækkene og vejoverfladen den vigtigste støjkilde. Støjen øges med ca. 12 dB(A), hver gang hastigheden fordobles.

---

14 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(2006) 625: *En EU-strategi til støtte for medlemsstaterne i deres bestræbelser på at reducere alkoholrelaterede skader.*

15 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook, 2005-2006, Highway Industry Development Organisation, 2005.

17 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

6 Sammenligning af løsningsmodellerne – Forslag til foranstaltninger på EU-plan

Resultaterne viser, at foranstaltninger med sigte på en forbedring af kontrolpraksis og -metoder, som gennemføres i alle medlemsstater, vil have en positiv virkning på trafiksikkerheden og antallet af trafikdræbte. De viser også, at foranstaltninger, som skal gøre retshåndhævelsen på tværs af grænserne mere effektiv, udmønter sig i et faldende antal trafikdræbte og ulykker og fører til ligebehandling af bosiddende og ikkebosiddende trafikanter. Selv om foranstaltninger vedrørende retshåndhævelse på tværs af grænserne først og fremmest vil få betydning for ikkebosiddende trafikanter, er det vigtigt at fremhæve, at virkningen ikke er begrænset til denne type trafikanter, idet også alle andre trafikanter bringes til at ændre deres adfærd i trafikken.

De anslåede omkostninger for løsningsmodel 3 og 4, som kun omfatter reguleringsforanstaltninger vedrørende retshåndhævelse på tværs af grænserne, er forholdsvis lave sammenlignet med løsningsmodel 5, som også omfatter reguleringsforanstaltninger vedrørende håndhævelsespraksis i alle medlemsstater.

Hvad miljø og sundhed angår, fører alle løsninger til nedsat hastighed og en mindsket indtagelse af alkohol. Løsningsmodeller, som omfatter foranstaltninger, der tager sigte på en forbedring af håndhævelsespraksis og kontrolmetoder i medlemsstaterne, viser bedre resultater.

Vurderingen af løsningsmulighederne viser, at bibeholdelse af den nuværende situation og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger betyder, at de nuværende problemer med håndhævelse af færdselsreglerne ikke løses. Resultaterne af konsekvensanalysen og den offentlige høring viser, at der både er brug for foranstaltninger vedrørende retshåndhævelse på tværs af grænserne og effektiv kontrolpraksis i medlemsstaterne.

På EU-plan kunne Rådets rammeafgørelse om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe[18] i et vist omfang bidrage til forbedring af den nuværende situation. Dette instrument på området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager bygger på traktaten om Den Europæiske Union og handler om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser om bødestraffe. Instrumentet gør det muligt for en kompetent myndighed at sende en bødestraf, som er udstedt til en fysisk eller juridisk person, til fuldbyrdelse i en medlemsstat, hvor den pågældende person har ejendom, indkomst eller normalt er bosiddende (eller registreret). Det omfatter en lang række overtrædelser, herunder overtrædelse af færdselsregler. Instrumentet gælder dog kun endelige afgørelser, medens faserne mellem registrering af en overtrædelse og frem til den endelige afgørelse ikke er omfattet. Det er i disse faser, der er behov for specifikke reguleringsforanstaltninger, hvis et effektivt praktisk samarbejde mellem håndhævelsesmyndighederne skal realiseres vedrørende trafikforseelser.

På baggrund af vurderingen af løsningsmodellerne for en forbedret håndhævelsespraksis i medlemsstaterne bør forslaget omfatte passende forvaltningsmæssige og tekniske mekanismer for disse faser samt foranstaltninger vedrørende forbedret kontrolpraksis på grundlag af henstillingen fra 2003.

[18] Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005.