COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.3.2008
SEC(2008) 350

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

***bij het***

**Voorstel voor een**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid**

# ***SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING***

{COM(2008) 151 definitief}
{SEC(2008) 351}

**Samenvatting**

1 Raadpleging van belanghebbende partijen

De betrokken actoren werden in een vroeg stadium bij dit ontwerp betrokken. In 2004 werden 24 000 EU-burgers in het kader van het SARTRE 3-project (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe*), dat medegefinancierd werd door de Europese Commissie, gevraagd om hun mening te geven over verkeersveiligheidshandhaving.

Tijdens de vergadering van 20 juli 2006 met de door de Commissie naar aanleiding van de aanbeveling van 21 oktober 2003[1] ingestelde groep van deskundigen werden de doelstellingen en reikwijdte van regelgevende maatregelen op EU-niveau besproken.

Van 6 november 2006 tot 19 januari 2007 heeft via de "Europa"-website een openbare raadpleging plaatsgevonden. De Commissie ontving 54 reacties. De resultaten zijn beschikbaar op: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Op 27 februari 2007 vond een vergadering met de belanghebbenden plaats waarop alle respondenten en de lidstaten waren uitgenodigd.

Om informatie over verkeersveiligheidshandhaving in Europa te verzamelen, heeft de Commissie een vragenlijst opgesteld voor de verschillende verkeerspolitiediensten. 21 landen beantwoordden de vragenlijst. De antwoorden werden gebruikt als input voor een paneldiscussie waarbij de uitgenodigde politiediensten hun visie konden meedelen over eventuele EU-maatregelen[2].

Regeringen en overheden (voornamelijk de departementen vervoer, binnenlandse zaken, politie en justitie), bedrijven en brancheorganisaties uit de transportsector, wegbeheerders, onderzoeks- en studieorganisaties, gebruikersverenigingen, en individuele burgers werden geraadpleegd.

De overgrote meerderheid van deskundigen en belanghebbenden was het ermee eens dat er behoefte is aan een consequente vervolging van verkeersovertredingen, zowel inhoudelijk als procedureel, om de verkeersveiligheid te verbeteren. De respondenten scharen zich achter het voorstel van de EU om zich toe te spitsen op de overtredingen waarvan bekend is dat ze de meeste verkeersdoden veroorzaken, namelijk te hoge snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel. In de toekomst kan de werkingssfeer worden uitgebreid tot andere overtredingen. Bijna alle respondenten waren het ermee eens dat het handhavingsbeleid van de EU niet mag worden beperkt tot het trans-Europese wegennet, maar op alle wegen in de EU van toepassing dient te zijn. 70% sprak zijn steun uit voor EU-maatregelen inzake grensoverschrijdende vervolging, aangevuld met een door de Commissie te organiseren structurele uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten.

---

1 Aanbeveling 2004/345/EG van 21 oktober 2003 inzake handhaving op het gebied van verkeersveiligheid (PB L 111 van 17.4.2004, blz. 75, en rectificatie in PB L 120 van 24.4.2004, blz. 65).

2 "Survey on Enforcement practices in Europe", TISPOL – 25 oktober 2007.

Raad voor Effectbeoordeling

Op 8 mei 2007 bracht de Raad voor Effectbeoordeling van de Commissie advies uit over de eerste versie van dit effectbeoordelingsrapport. In zijn advies verklaarde de Raad dat in het rapport voor de verschillende opties een aantal kosten en baten worden gekwantificeerd op basis van duidelijke aannames en de daaraan gekoppelde onzekerheidsintervallen.

De Raad formuleerde de volgende aanbevelingen voor het rapport:

- Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de twee behandelde aspecten: betere grensoverschrijdende handhaving en de harmonisatie van de handhavingsnormen;

- Er moet meer informatie worden opgenomen over de gewenste handhavingsnormen;

- De beleidsopties moeten verder worden verduidelijkt;

- De werkingssfeer moet in het EB-rapport duidelijker worden omschreven.

In deze aangepaste versie van de effectbeoordeling is rekening gehouden met de aanbevelingen van de Raad.

2 Probleemstelling

In het Witboek van 2001[3] over het Europees vervoersbeleid heeft de Commissie voor de EU de doelstelling naar voren geschoven het aantal verkeersdoden tegen 2010 te halveren. Deze doelstelling werd herhaald in het Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid dat in 2003[4] werd aangenomen en door de Raad[5] en het Europees Parlement[6] is bekrachtigd.

Weggebruikers ertoe aanzetten hun gedrag te wijzigen en de belangrijkste verkeersveiligheidsregels na te leven is een essentieel onderdeel van deze strategie. Handhaving en follow-up van verkeersovertredingen zijn nodig om ervoor te zorgen dat de verkeersregels worden nageleefd. Er moet systematisch worden gecontroleerd en sancties moeten worden opgelegd aan alle overtreders, ook buitenlandse overtreders. Dit geldt in het bijzonder voor de naleving van de maximumsnelheid, de alcohollimieten en het dragen van de veiligheidsgordel. Deze overtredingen zijn de drie belangrijkste doodsoorzaken op de weg. Andere verkeersovertredingen die ook de verkeersveiligheid in het gedrang brengen, kunnen zowel op nationaal als EU-niveau efficiënt worden aangepakt. De externe effectbeoordeling heeft bevestigd dat te hoge snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel, zowel qua aantal als qua ernst van de ongevallen, een belangrijke oorzaak zijn van dodelijke ongevallen. In de EU 25 zijn naar schatting 12 400 doden, ongeveer 30% van alle verkeersslachtoffers, toe te schrijven aan te hoge snelheid en 10 800, 25% van het aantal wegdoden, aan rijden onder invloed. Het niet dragen van de veiligheidsgordel zorgt bij ongevallen voor een grotere impact. Dit zou de oorzaak zijn van

---

3 Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen, COM(2001) 370, 12.9.2001.

4 Europees Actieprogramma voor verkeersveiligheid: Terugdringing van het aantal verkeersslachtoffers in de Europese Unie met de helft in de periode tot 2010: een gedeelde verantwoordelijkheid, COM(2003) 311, 2.6.2003.

5 Conclusies van de Raad vervoer van 5 juni 2003, document 9686/03 (Persbericht 146), blz. 22.

6 Resolutie van 12 februari 2003 (PB C 43E van 19.2.2004, blz. 250).

7 300 verkeersdoden, 17% van het aantal doden. Samen zijn deze drie categorieën goed voor meer dan de helft van het totale aantal verkeersdoden.

Meer dan drie jaar na de goedkeuring van de aanbeveling van de Commissie, kunnen drie belangrijke conclusies worden getrokken:

– Uit de tussentijdse evaluatie van het Europees Actieprogramma voor verkeersveiligheid van 22 februari 2006[7] is gebleken dat de in 2005 bereikte vooruitgang niet volstaat om, indien de huidige trend aanhoudt, het aantal verkeersdoden met 50% te verminderen. De daling zou slechts 40% bedragen. Tot augustus 2006 was er sprake van een positieve trend. Sinds september 2006 tekent zich echter opnieuw een omgekeerde ontwikkeling af. Tussen 2005 en 2006 is het aantal verkeersdoden in nagenoeg alle lidstaten toegenomen, met 2% tot 30%[8]. De weinig rooskleurige cijfers tot oktober 2007 in de meeste lidstaten bevestigen die trend.

– De verkeersveiligheidshandhaving varieert sterk van lidstaat tot lidstaat en ook het veiligheidsniveau varieert sterk. In bepaalde lidstaten loopt men vijf maal meer risico om te komen in het verkeer dan in andere lidstaten.

– Verkeersovertredingen door buitenlandse bestuurders worden vaak niet bestraft of de sancties worden niet uitgevoerd.

De huidige situatie in de lidstaten

De lidstaten voeren een uiteenlopend handhavingsbeleid. In de periode 2001-2003 werd in Portugal slechts 9% van de bestuurders onderworpen aan een *snelheidscontrole*, terwijl in Nederland 46% van de bestuurders werd gecontroleerd. In Italië werd slechts 4% onderworpen aan een *alcoholcontrole*, tegenover 38% in Finland. Voor het *dragen van de veiligheidsgordel* zijn op dit moment geen controlepercentages beschikbaar. Het percentage bestuurders dat een gordel draagt in stedelijk gebied loopt uiteen van 36% tot 91%. Dit leidt tot aanzienlijke verschillen in de perceptie van de bestuurders. Volgens *SARTRE 3*[9] verwacht meer dan een derde van de bestuurders in het VK dat er een snelheidscontrole zal plaatsvinden, tegenover slechts 3% van de Zweedse bestuurders. Wat alcoholcontroles betreft, verwacht 27% van de bestuurders in Slovenië dat ze zullen worden gecontroleerd, tegenover minder dan 1% in Ierland.

---

7 Mededeling van de Commissie - Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid een tussenbalans, COM(2006) 74, 22.2.2006.

8 CARE (EU-gegevensbank van wegongevallen), 6 november 2007.

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

In de landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, vertegenwoordigen buitenlandse bestuurders ongeveer 5% van het verkeer[10]. Van alle snelheidsovertredingen worden tussen 2,5 en 30% begaan door niet-ingezetenen[11]. Deze cijfers tonen aan dat buitenlandse bestuurders relatief meer snelheidsovertredingen begaan dan binnenlandse bestuurders[12].

De lidstaten werken aan de geleidelijke invoering van geautomatiseerde handhavingsapparatuur. Voor snelheidscontroles maken bijna alle lidstaten gebruik van zowel vaste als mobiele camera's. Voorts wordt ook meer aan trajecthandhaving gedaan. Steeds meer lidstaten plaatsen automatische roodlichtcamera's. In een aantal lidstaten wordt de automatische controle op het dragen van de veiligheidsgordel gecombineerd met controle op andere inbreuken, zoals te hoge snelheid of door het rode licht rijden[13].

De lidstaten passen verschillende handhavingstechnologieën en typekeuringsprocedures toe. Niet-gestandaardiseerde apparatuur en niet-geharmoniseerde keuringsmethodes bemoeilijken de wederzijdse erkenning van handhavingsacties en de samenwerking tussen de lidstaten.

Afhankelijk van de lidstaat zijn sancties voor verkeersovertredingen van administratieve of strafrechtelijke aard. In een aantal landen wordt, naar gelang van de ernst van de overtreding, gewerkt met zowel strafrechtelijke als administratieve sancties.

In de aanbeveling van de Commissie van oktober 2003 worden de lidstaten verzocht de Commissie voor eind september 2007 informatie te verstrekken over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling. Tot dusver hebben slechts zes lidstaten dat gedaan. Hierdoor is er op dit moment slechts weinig informatie beschikbaar over de relatie tussen een goed handhavingsbeleid en de ontwikkeling van de verkeersveiligheid.

## 3 Doelstellingen

De algemene doelstelling van het voorstel is de verkeersveiligheid in de Gemeenschap te verbeteren om bij te dragen tot een efficiënt, duurzaam en betrouwbaar vervoerssysteem, en een einde te maken aan de verschillende behandeling van binnen- en buitenlandse overtreders.

De specifieke doelstelling van de communautaire actie is weggebruikers aanzetten tot een gedragswijziging en ervoor zorgen dat de verkeersregels door zowel binnen- als buitenlandse bestuurders worden nageleefd.

De voorgestelde actie sluit aan bij het EU-beleid inzake menselijke gezondheid in die zin dat zij bijdraagt tot de bestrijding van alcoholmisbruik.

---

10 Bron: Eurostat. Het cijfer van 5% is gebaseerd op gegevens voor een beperkte groep landen. Dit betekent dat 5% van het totale aantal voertuigkilometers wordt gereden door voertuigen die in een ander land zijn ingeschreven. De cijfers variëren van 5,5% in Frankrijk (30 miljard voertuigkilometers) en 3,9% in Duitsland tot 4,1% in Nederland en 3,9% in het VK.

11 2,5% in Denemarken, 4% in Finland, 6% in Nederland, 8% in Catalonië (Spanje), 14% in België, 15% in Frankrijk en 30% in Luxemburg.

12 In Frankrijk vertegenwoordigen zij 5,5% van het verkeer, maar zijn ze goed voor 15% van de overtredingen. In Nederland vertegenwoordigen buitenlandse bestuurders 4,1% van het verkeer, maar 6% van de overtredingen (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Nederland).

13 "Survey on Enforcement practices in Europe" door TISPOL – 25 oktober 2007.

Een betere handhaving zal, dankzij een verlaging van de snelheid, ook zorgen voor een daling van de uitstoot van broeikasgassen. Op dit moment neemt de uitstoot in de vervoerssector nog steeds toe.

4 Beleidsopties

In de effectbeoordeling werden vijf opties onderzocht die allemaal betrekking hebben op zowel grensoverschrijdende handhaving als goede handhavingspraktijken in de lidstaten.

De eerste optie is de voortzetting van het huidige beleid.

De tweede optie voorziet in vervolging van buitenlandse bestuurders wanneer ze terugkeren naar het land waar de overtreding is begaan, op basis van samenwerking met de lidstaat waar zij wonen. Deze optie betreft maatregelen van niet-regelgevende aard waarvoor de wetgeving niet hoeft te worden gewijzigd en geen nieuwe EU-wetgeving moet worden ingevoerd. In haar aanbeveling inzake de handhaving op het gebied van verkeersveiligheid (2004/345/EG) spoort de Commissie de lidstaten ertoe aan een degelijk handhavingsbeleid te voeren. De nationale regels inzake grensoverschrijdende handhaving worden verbeterd.

Ook de derde en vierde optie voorzien, op basis van de bestaande aanbeveling van de Commissie; in niet-regelgevende handhavingsmaatregelen. Wat grensoverschrijdende handhaving betreft, wordt in het kader van optie 3 een elektronisch netwerk voor gegevensuitwisseling opgezet om de houder van het voertuig te identificeren; optie 4 is gebaseerd op de wederzijdse erkenning van de bewijslast en de toezending van relevante gegevens aan de autoriteiten van de lidstaat waar het voertuig is ingeschreven met het oog op de handhaving en het opleggen van sancties door die autoriteiten.

Ook de vijfde beleidsoptie voorziet in de toezending van gegevens aan de woonstaat ten behoeve van de grensoverschrijdende handhaving. In tegenstelling tot de opties 2, 3 en 4 omvat deze optie ook wetgevingsmaatregelen om tot een degelijk handhavingsbeleid te komen in alle lidstaten. Een ander element van deze optie is de standaardisering van de handhavingsapparatuur.

De laatste optie levert grotere sociale, economische en ecologische baten op dan de andere opties (sociaal: minder verkeersdoden en gewonden; economisch: een aanzienlijke winst door de daling van het aantal ongevallen, waardoor de menselijke en materiële schade afneemt en er minder schadevergoeding moeten worden betaald; ecologisch: een verlaging van de snelheid leidt tot een daling van de verontreiniging en het brandstofverbruik).

5 Effectbeoordeling

Effecten op de verkeersveiligheid

Het cijfer van 25 000 verkeerdoden door te hoge snelheid, rijden onder invloed en/of het niet dragen van de veiligheidsgordel kan naar beneden worden gehaald door een verspreiding van goede praktijken inzake de kwaliteit en de intensiteit van de handhaving. Het aantal van 400 overlijdens dat wordt veroorzaakt door buitenlandse bestuurders kan worden teruggedrongen door een doeltreffend grensoverschrijdend vervolgingssysteem.

Dankzij de opties die voorzien in mechanismen voor een doeltreffende grensoverschrijdende vervolging (opties 3 en 4), zou het aantal verkeersdoden in de Europese Unie met 200 tot 250 per jaar kunnen worden verminderd. Optie 5, waarbij ook de methodes voor de handhaving van de verkeersveiligheid op elkaar worden afgestemd, kan zorgen voor een extra daling van het aantal doden met 5 000 per jaar.

In sociaaleconomische termen uitgedrukt en volgens een voorzichtige berekening levert dit een winst op van 5 miljard euro per jaar.

Kosten en automatisering

De kosten worden gedragen door de publieke autoriteiten en handhavingsinstanties. Zij dekken de investeringen in de systemen voor de uitwisseling van gegevens en de handhavingsapparatuur. De investeringen om in alle lidstaten een aanvaardbaar handhavingsniveau te bereiken, worden geraamd op 140 miljoen euro. De investeringsbehoeften per lidstaat hangen af van hun huidige handhavingsniveau. Het jaarlijkse exploitatiebudget voor handhaving wordt voor de hele Europese Unie op ongeveer 23 miljoen euro geraamd.

Uit studies blijkt dat de exploitatiekosten van geautomatiseerde handhavingssystemen aanzienlijk lager liggen dan de kosten voor traditionele handhaving. Geautomatiseerde systemen vergen immers aanzienlijk minder administratieve middelen.

Effecten op de gezondheid en het milieu

Een betere handhaving zou bijdragen aan de bestrijding van alcoholgerelateerde schade en aan het volksgezondheidsbeleid. In haar mededeling van 2006 betreffende een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij het beperken van aan alcohol gerelateerde schade[14] schoof de Commissie aan alcohol gerelateerde ongevallen naar voren als een van de vijf prioritaire thema's.

Het effect van snelheid op het milieu heeft in de eerste plaats te maken met de uitstoot van verontreinigende stoffen. De productie van uitlaatgassen (kooldioxide ($CO_2$), koolwaterstof, stikstofmonoxide, fijne deeltjes) ligt het laagste bij een constante snelheid van 40 tot 90 km/h voor personenwagens[15] en een constante snelheid van 50 tot 70 km/h voor vrachtwagens en bussen[16].

Te hoge snelheid leidt ook tot de productie van ozon aangezien motorvoertuigen veel koolwaterstof en stikstofmonoxide uitstoten, stoffen die ervoor zorgen dat ozon in de atmosfeer terechtkomt.

Snelheid beïnvloedt ten slotte het brandstofverbruik aangezien het brandstofverbruik normaal toeneemt met de snelheid. Studies hebben aangetoond dat het brandstofverbruik ongeveer 23% lager ligt bij een constante snelheid van 90 tot 110 km/h[17].

---

14 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: *Een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij het beperken van aan alcohol gerelateerde schade* – COM(2006) 625.

15 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

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

17 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

Wat het verband tussen snelheid en geluid betreft, is het rolgeluid van de banden op het wegoppervlak bovendien de belangrijkste geluidsbron. Bij elke verdubbeling van de snelheid neemt het geluidsniveau met ongeveer 12 dB(A) toe.

6 Vergelijking van de opties – Voorgestelde EU-maatregel

Uit de resultaten blijkt dat maatregelen om de handhavingspraktijken en -methodes in alle lidstaten te verbeteren belangrijke effecten sorteren op het gebied van verkeersveiligheid en de vermindering van het aantal slachtoffers. Tevens blijkt dat maatregelen om de grensoverschrijdende vervolging te verbeteren leiden tot een daling van het aantal verkeersdoden en ongevallen en tot een gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse bestuurders. Hoewel maatregelen met het oog op grensoverschrijdende vervolging in de eerste plaats een impact hebben op buitenlandse bestuurders, moet worden benadrukt dat de effecten niet tot deze groep beperkt blijven en bij alle bestuurders een gedragswijziging zullen teweegbrengen.

De geraamde kosten voor de opties 3 en 4, die uitsluitend voorzien in regelgevende maatregelen inzake grensoverschrijdende vervolging, zijn relatief gering in vergelijking met optie 5, die tevens voorziet in regelgevende maatregelen met betrekking tot handhavingspraktijken in alle lidstaten.

Wat de gezondheid en het milieu betreft, zorgen alle opties voor een daling van de snelheid en een daling van het alcoholgebruik. De opties die maatregelen omvatten om de handhavingspraktijken en -methodes in de lidstaten te verbeteren, leiden tot betere resultaten.

Uit de beoordeling van de opties blijkt dat de voortzetting van het huidige beleid en niet-regelgevende maatregelen geen antwoord bieden op de bestaande problemen inzake verkeersveiligheidshandhaving. De effectbeoordeling en de openbare raadpleging hebben aangetoond dat op beide terreinen, grensoverschrijdende vervolging en een efficiënt handhavingsbeleid in de lidstaten, maatregelen moeten worden genomen.

Op EU-niveau kan het kaderbesluit van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties[18] in zekere mate bijdragen tot een verbetering van de huidige situatie. Dit op het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde instrument voor politiële en justitiële samenwerking in strafzaken regelt de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen waarbij een geldboete is opgelegd. Het biedt een bevoegde instantie de mogelijkheid een geldboete voor een natuurlijke of rechtspersoon te laten innen door een lidstaat waar die persoon eigendom of een inkomen bezit of zijn normale verblijfsplaats heeft (of is gevestigd). Het besluit is van toepassing op diverse types inbreuken, waaronder verkeersovertredingen. Dit instrument is echter uitsluitend van toepassing op definitieve beslissingen en niet op de procedure tussen de vaststelling van de overtreding en de definitieve beslissing. In die fases is er behoefte aan specifieke regelgevende instrumenten om een doeltreffende samenwerking tussen de handhavingsinstanties inzake verkeersveiligheidshandhaving tot stand te brengen.

[18] Kaderbesluit 2005/214/ JBZ van de Raad van 24 februari 2005.

Gelet op de beoordeling van de opties inzake betere handhavingspraktijken in de lidstaten moeten in het voorstel passende administratieve en technische mechanismen worden opgenomen voor deze fases, alsmede maatregelen met het oog op een beter handhavingsbeleid op basis van de aanbeveling van 2003.