EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 19.3.2008
SEK(2008) 350

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

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

Sammanfattning

1 Samråd med berörda parter

Redan tidigt i projektet hölls samråd med berörda parter. Under 2004 tillfrågades 24 000 EU-medborgare om synpunkter på uppföljningen på området trafiksäkerhet. Utfrågningen skedde genom projektet SARTRE 3 (*Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe*) som samfinansieras av Europeiska kommissionen.

Den 20 juli 2006 hölls ett möte med den expertgrupp som kommissionen inrättat på grundval av rekommendationen av den 21 oktober 2003[1]. Syftet med mötet var att diskutera mål och tillämpningsområde för regleringsåtgärder på EU-nivå.

Ett öppet samråd på Internet på webbplatsen ”Europa” genomfördes mellan den 6 november 2006 och den 19 januari 2007. Kommissionen fick 54 svar. Resultaten finns på följande webbplats: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Den 27 februari 2007 hölls ett möte med berörda parter dit alla som lämnat synpunkter och alla medlemsstater var inbjudna.

Kommissionen utarbetade ett frågeformulär riktat till EU:s trafikpolisstyrkor för att samla information om uppföljningen på trafiksäkerhetsområdet i EU. Formuläret besvarades av 21 länder och användes sedan som underlag för en paneldiskussion dit trafikpolisstyrkor hade bjudits in för att lämna sina synpunkter på kommande EU-åtgärder[2].

Regeringar och myndigheter (huvudsakligen transport-, inrikes-, polis- och rättsdepartementen), företag och industriförbund inom transportområdet, infrastrukturoperatörer (vägar), forsknings- och utredningsorgan, användarsammanslutningar och enskilda personer tillfrågades.

Det stora flertalet experter och berörda parter var överens om att det krävs konsekvent kontroll och uppföljning, både i sak och i procedurfrågor, i syfte att öka trafiksäkerheten. När det gäller frågan vilka typer av trafikförseelser som bör regleras på EU-nivå, bekräftar bidragen från dessa grupper att förslaget bör täcka sådana förseelser som är den huvudsakliga orsaken till dödsfall på vägarna, nämligen fortkörning, bilkörning under alkoholpåverkan och bilkörning utan säkerhetsbälte. Detta tillämpningsområde kommer successivt att kunna utvidgas till även andra trafikförseelser. I princip alla tillfrågade var överens om att EU:s åtgärder för att säkerställa efterlevnaden inte bör begränsas till det transeuropeiska vägnätet, utan bör täcka alla vägar i EU. 70 % av de tillfrågade stödde en EU-åtgärd för gränsöverskridande uppföljning, åtföljd av ett mer strukturerat utbyte av bästa praxis mellan medlemsstater organiserat av Europeiska kommissionen.

---

[1] Rekommendation 2004/345/EG av den 21 oktober 2003 om efterlevnadskontroller inom trafiksäkerhetsområdet (EUT L 111, 17.4.2004, s. 75 samt rättelse i EUT L 120, 24.4.2004, s. 65).

[2] Survey on Enforcement practices in Europe (Undersökning om kontrollen av efterlevnaden i Europa) utförd av TISPOL – 25 oktober 2007.

Konsekvensbedömningsnämnden

Den 8 maj 2007 avgav konsekvensbedömningsnämnden ett yttrande rörande en preliminär version av konsekvensbedömningsrapporten. I sitt yttrande förklarade nämnden att rapporten innehåller en kvantifierad uppskattning av vissa kostnader och fördelar i samband med varje alternativ, samt de antaganden som gjorts och de därmed förenade osäkerhetsintervallen.

Rapporten innehåller följande rekommendationer:

- Konsekvensbedömningsrapporten bör tydligt skilja mellan de två frågor som behandlas, nämligen: Förbättrad gränsöverskridande uppföljning och harmoniserade tillsynsnormer.

- Konsekvensbedömningsrapporten bör innehålla mer information om de tillsynsnormer som planeras.

- De olika policyalternativen bör förtydligas ytterligare.

- Konsekvensbedömningsrapporten bör innehålla mer information om tillämpningsområdet.

Den nuvarande versionen av konsekvensbedömningsrapporten har omarbetats för att ta hänsyn till dessa rekommendationer.

2 Problemformulering

Kommissionen föreslog därför i vitboken (2001)[3] om den gemensamma transportpolitiken att EU ska sätta upp målet att halvera antalet trafikdöda fram till 2010. Detta mål upprepades sedan i EU:s åtgärdsprogram för trafiksäkerhet som antogs 2003[4], och fick stöd av rådet[5] och Europaparlamentet[6].

Att uppmuntra trafikanterna att förbättra sitt beteende genom att följa grundläggande trafiksäkerhetsbestämmelser är en mycket viktig del av strategin. Om man vill säkerställa att lagstiftningen verkligen följs krävs det tillsynsåtgärder och uppföljning i samband med överträdelser. Kontroller bör tillämpas systematiskt och påföljderna bör vara effektiva och gälla för alla som bryter mot lagstiftningen, inte bara de egna medborgarna. Detta gäller särskilt iakttagandet av gällande hastighets- och alkoholbegränsningar samt användandet av säkerhetsbälte. Brott mot dessa regler är de tre huvudsakliga dödsorsakerna på vägarna. Även andra trafikförseelser som också äventyrar säkerheten på vägarna kan motverkas effektivt genom ökad tillsyn både på nationell nivå och EU-nivå. Den externt utförda konsekvensbedömningen bekräftar att fortkörning, rattfylleri och bilkörning utan säkerhetsbälte är betydande orsaker till dödsolyckor på vägarna, och de har inflytande både antalet olyckor och olyckornas allvar. I EU-25 har fortkörning kunnat knytas till 12 400 dödsfall i på vägarna, vilket motsvarar nära 30 % av alla döda i trafiken. Bilkörning i onyktert tillstånd beräknas ha lett till 10 800 döda, vilket utgör 25 % av alla dödsfall på vägarna. Underlåtenhet att använda bilbälte ger svårare olycksföljder. Denna förseelse har beräknats

---

3 Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden, KOM(2001) 370, 12.9.2001.

4 Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet - Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar, KOM(2003) 31, 2.6.2003.

5 Rådets (transportfrågor) slutsatser av den 5 juni 2003, dokument 9686/03 (Press 146), s. 22.

6 Resolution av den 12 februari 2003, (EUT C 43E, 19.2.2004, s. 250).

vara knuten till 7 300 dödsfall på vägarna, vilket motsvarar 17 % av alla döda i trafiken. Sammanlagt utgör detta mer än hälften av alla dödsfall på vägarna.

Idag är det mer än tre år sedan kommissionens rekommendation antogs, och tre viktiga fakta bör noteras:

– Halvtidsöversynen av det europeiska åtgärdsprogrammet för trafiksäkerhet av den 22 februari 2006[7] visade att framstegen under 2005 inte kommer att räcka till för att nå målet på en minskning med 50 %, om den nuvarande trenden fortsätter. Minskningen skulle då bara vara 40 %. Fram till augusti 2006 gick trenden visserligen nedåt, men i september 2006 vände den uppåt igen och blev åter dystrare. Mellan 2005 och 2006 har dödsfallen på vägarna ökat i nästan alla medlemsstater, och ökningen varierar från 2 % och ända upp till 30 %[8]. Denna utveckling bekräftas av den svaga minskning av antalet döda i trafiken som kunnat registreras i de flesta medlemsstater fram till oktober 2007.

– Kontrollen av att trafiksäkerhetsreglerna efterlevs varierar väsentligt mellan medlemsstater, och de olika medlemsstaterna har också mycket skilda säkerhetsnivåer. Risken att dödas på vägarna är nästan fem gånger högre i vissa medlemsstater än i andra.

– Trafikförseelser som begås av personer från ett annat land leder ofta inte till någon påföljd, eller så verkställs inte påföljden.

Nuvarande situation i medlemsstaterna

Kontrollen av att lagstiftningen efterlevs varierar mellan medlemsstater. När det gäller *fortkörning* kontrollerades endast 9 % av bilförarna i Portugal under perioden 2001–2003, medan 46 % kontrollerades i Nederländerna. I Italien kontrollerades endast 4 % av bilförarna för *bilkörning under alkoholpåverkan*, medan 38 % kontrollerades i Finland. Siffrorna när det gäller *användande av bilbälte* finns ännu inte tillgängliga. Siffrorna varierar från 36 % till 91 % i stadsområden. Detta leder till väsentliga skillnader när det gäller bilförarnas föreställningar. Enligt SARTRE 3[9] anser mer än en tredjedel av alla bilförare i Förenade kungariket att de kommer att råka ut för hastighetskontroll, medan endast 3 % av de svenska bilförarna tror att deras hastighet kommer att övervakas. När det gäller att köra bil under alkoholpåverkan tror 27 % av bilförarna i Slovenien och färre än 1 % av bilförarna i Irland att de kommer råka ut för kontroll.

---

7 Europeiska kommissionen – Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet: lägesrapport efter halva tiden, KOM(2006) 74, 22.2.2006.

8 CARE (EU:s databas för trafikolyckor), 6 november 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRTS) m.fl.: Europas bilförare och risken på vägarna, SARTRE 3 (juni 2004).

Andelen personer i trafiken som är bosatta i ett annat land förefaller uppgå till 5 % i de länder där denna information finns tillgänglig[10]. Andelen personer bosatta i ett annat land som är inblandade i hastighetsöverträdelser varierar från 2,5 % till 30 %[11]. Dessa uppgifter visar att personer bosatta i ett annat land relativt sett oftare är inblandade i hastighetsöverträdelser än bofasta personer[12].

Medlemsstaterna håller successivt på att införa automatisk kontroll av att reglerna efterlevs. När det gäller fortkörningskontroll använder nästan alla medlemsstater både fasta och mobila kameror. Kameror som mäter genomsnittshastigheten håller också på att införas. Automatisk kontroll sker också i samband med körning mot rött ljus i ett ökande antal medlemsstater. När det gäller användandet av bilbälte är den automatiska kontrollen i vissa länder kombinerad med kontroll av andra typer av förseelser som körning mot rött ljus och fortkörning[13].

Brottsförebyggande teknik samt förfaranden för typgodkännande skiljer sig från en medlemsstat till en annan. Icke standardiserad utrustning samt icke harmoniserade godkännandemetoder försvårar både ett ömsesidigt godkännande av uppföljningsåtgärder och samarbetet mellan medlemsstaterna.

Påföljder för trafikbrott kan höra till straffrättens eller förvaltningsrättens område, beroende på medlemsstat. I vissa länder är påföljder för trafikbrott delvis straffrättsliga och delvis förvaltningsrättsliga, beroende på överträdelsens allvarlighetsgrad.

I kommissionens rekommendation från oktober 2003 uppmanas medlemsstaterna att informera kommissionen om rekommendationens genomförande före september 2007. Hittills har endast sex medlemsstater inkommit med sådan information. För närvarande finns det därför inte mycket information om förhållandet mellan tillämpningen av god tillsynspraxis och utvecklingen på trafiksäkerhetsområdet.

3 Mål

Det allmänna målet med förslaget är att förbättra trafiksäkerheten inom gemenskapen och därigenom bidra till att transportsystemet blir effektivt, hållbart och tillförlitligt. Målet är också att personer som begår överträdelser i ett land där de inte är bosatta inte längre ska behandlas annorlunda än bofasta personer.

Det särskilda målet med gemenskapens åtgärd är att förbättra trafikanternas uppträdande genom att se till att både inhemska och utländska trafikanter i ökad utsträckning följer trafikbestämmelserna.

---

10 Källor: Eurostat. Uppgiften 5 % grundar sig på uppgifter från en utvald grupp länder. Den innebär att av alla fordonskilometer längs vägarna sker 5 % med fordon som är registrerade i ett annat land. Resultaten visar på 5,5 % i Frankrike (30 miljarder fordonskilometer), 3,9 % i Tyskland, 4,1 % i Nederländerna och 3,9 % i Förenade kungariket.

11 2,5 % i Danmark, 4 % i Finland, 6 % i Nederländerna, 8 % i Katalonien (Spanien), 14 % i Belgien, 15 % i Frankrike och 30 % i Luxemburg.

12 I Frankrike uppgår deras andel i trafiken till 5,5 %, men deras andel i överträdelser uppgår till 15 %. De motsvarande siffrorna i Nederländerna är 4,1 % trafikandel och 6 % i överträdelseandel (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Nederländerna).

13 Survey on Enforcement practices in Europe (Undersökning om kontrollen av efterlevnaden i Europa) utförd av TISPOL – 25 oktober 2007.

Den föreslagna åtgärden är i linje med EU:s folkhälsopolitik, eftersom det bidrar till att bekämpa skador i samband med alkohol.

Den ökade tillsynen kommer också att genom sänkt hastighet bidra till att minska utsläppen av växthusgaser, vilka fortsätter att öka inom transportsektorn.

4 Alternativ

Konsekvensbedömningen beaktar fem alternativ, som vart och ett går ut på att gränsöverskridande uppföljning och god tillsynspraxis kommer att tillämpas i medlemsstaterna.

Det första alternativet är att bevara den nuvarande situationen.

Det andra alternativet innebär att icke bofasta personer som begår överträdelser kommer att lagföras när de återvänder till det land där överträdelsen begicks, baserat på samarbete med bosättningslandet. Detta alternativ omfattar åtgärder som inte är bindande och som skulle kunna antas utan att man behöver ändra den befintliga lagstiftningen eller införa ny sådan. Genom kommissionens rekommendation om efterlevnadskontroller inom trafiksäkerhetsområdet (2004/345/EG) uppmuntras medlemsstaterna att tillämpa god tillsynspraxis. De nationella bestämmelserna om gränsöverskridande uppföljning förbättras.

Det tredje och fjärde alternativet innehåller också icke lagstadgade åtgärder när det gäller uppföljningsmetoder, baserade på kommissionens rekommendation. Alternativ 3 går ut på att säkerställa gränsöverskridande uppföljning genom inrättande av ett elektroniskt nät för utbyte av uppgifter inom EU, så att det blir lättare att identifiera fordonsinnehavaren. Alternativ 4 grundar sig på ömsesidigt erkännande av bevis och överföring av relevanta uppgifter till myndigheterna i den stat där fordonet är registrerat, så att dessa myndigheter kan utdöma och verkställa påföljder för förseelsen.

Det femte alternativet är också baserat på överföring av bevis till bosättningslandet för gränsöverskridande uppföljning. Det skiljer sig från alternativ 2, 3 och 4 i det att det omfattar regleringsåtgärder för tillämpningen av god uppföljningspraxis i alla medlemsstater. Detta alternativ omfattar också åtgärder för stanadardisering av kontrollutrustning.

Det sista alternativet medför fler sociala, ekonomiska och miljömässiga fördelar än övriga alternativ (sociala: färre döda eller skadade på vägarna; ekonomiska: stora ekonomiska fördelar på grund av färre olyckor, och därmed färre person- och materialskador, samt genom finansiella påföljder; miljömässiga: lägre hastigheter minskar också föroreningar och medför lägre bränsleförbrukning).

5 Konsekvensbedömning

Effekter på trafiksäkerheten

Den nuvarande siffran på 25 000 döda på vägarna till följd av fortkörning, rattfylleri och/eller bilkörning utan säkerhetsbälte skulle kunna minskas genom en samkörning av god praxis när det gäller uppföljningens kvalitet och intensitet. Den nuvarande siffran på 400 döda på vägarna förorsakad av förare bosatta i ett annat land kan minskas genom tillämpning av ett effektivt gränsöverskridande system för uppföljning.

Man beräknar att antalet döda på vägarna skulle kunna minskas med 200 till 250 per år i EU om man använder ett alternativ som erbjuder effektiva mekanismer för gränsöverskridande uppföljning (alternativ 3 och 4). Alternativ 5 som dessutom innehåller en tillnärmning av de metoder som används för att kontrollera att trafiksäkerhetsreglerna efterlevs, skulle kunna leda till att antalet dödade i trafiken blir färre än 5 000 per år.

I socio-ekonomiska termer motsvarar detta (efter en konservativ beräkning) en vinst på 5 miljarder euro per år.

Kostnader och automatik

Kostnaderna kommer att bäras av myndigheter och tillsynsorgan. De omfattar investeringar i system för datautbyte och kontrollutrustning och beräknas kunna uppgå till ca. 140 miljoner euro om alla medlemsstater ska uppgraderas till en acceptabel kontrollnivå. Den enskilda medlemsstatens investering beror på den nuvarande kontrollstandarden. Den årliga driftsbudgeten för kontroll och uppföljning uppskattas till ca. 23 miljoner euro för Europeiska unionen.

Studierna visar att driftskostnaderna för automatisk kontroll är betydligt lägre än för traditionell kontroll. Detta kan förväntas leda till att de administrativa resurserna behöver utnyttjas i betydligt mindre utsträckning.

Effekter för hälsa och miljö

Förbättrad kontroll och uppföljning kommer att bidra till att bekämpa alkoholrelaterade skador och främja den allmänna hälsopolitiken. I kommissionens meddelande om en EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna[14] konstaterade denna att alkoholrelaterade vägolyckor är ett av fem prioriterade teman.

Hastighetens inflytande på miljön är främst knuten till produktion av föroreningar. Produktionen av avgaser (koldioxid (CO2), kolväte, kväveoxid, partiklar) blir så låg som möjligt vid en konstant hastighet av 40 till 90 km/h för personbilar[15] och en konstant hastighet av 50 till 70 km/h för lastbilar och bussar[16].

Fortkörning leder också till att det produceras ozongas, eftersom motorfordon producerar en hög andel kolväte och kväveoxid som är ämnen som hjälper till att producera ozon i atmosfären.

Hastigheten inverkar också på bränsleförbrukningen, och fortkörning leder sålunda till ökad bränsleproduktion i normaltrafiken. Studier visar att bränsleförbrukningen är omkring 23 % lägre vid en konstant hastighet på 90 till 110 km/h[17].

---

14 Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: KOM(2006) 625: *En EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna.*

15 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook, 2005–2006, Highway Industry Development Organization, 2005.

17 Speed management, OECE-CEMT, 2007.

Beträffande hastighetens betydelse för buller, utgör däckens friktion mot vägunderlaget den viktigaste bullerkällan. Vid ökad hastighet ökar även bullret (med ca. 12 dB(A) varje gång hastighetens fördubblas).

6 Jämförelse mellan alternativen – Föreslagen EU-åtgärd

Resultaten visar att åtgärder för att förbättra metoder och rutiner för kontroll och uppföljning i alla medlemsstater får stora effekter när det gäller trafiksäkerheten och minskningen av dödsfall. De visar också att åtgärder för effektivare gränsöverskridande uppföljning leder till att antalet olyckor och döda på vägarna minskar samt till att i landet bofasta och icke bofasta bilförare behandlas på samma sätt. Det är visserligen så att den gränsöverskridande uppföljningen främst kommer att påverka icke bofasta bilförare, men det är viktigt att betona att effekterna inte kommer att begränsas till denna kategori. Målet är att förändra beteendet hos alla bilförare.

De uppskattade kostnaderna för alternativ 3 och 4, som omfattar regleringsåtgärder för gränsöverskridande uppföljning, är relativt låga om man jämför med kostnaderna för alternativ 5 som innefattar kompletterande regelringsåtgärder med avseende på tillsynsrutinerna i alla medlemsstater.

När det gäller hälsa och miljö leder samtliga förslag till hastighetsminskningar och lägre alkoholkonsumtion. Alternativ som inbegriper åtgärder för förbättrade rutiner och metoder för kontroll och uppföljning i medlemsstaterna uppvisar bättre resultat.

Utvärderingen av de olika alternativen visar att vare sig man väljer att upprätthålla den nuvarande situationen eller vidta icke-bindande åtgärder, kommer de nuvarande problemen beträffande kontrollen av efterlevnaden och uppföljningen av trafiksäkerhetsbestämmelserna att förbli olösta. Resultaten av konsekvensbedömningen och det offentliga samrådet visar att det krävs åtgärder på båda områden – gränsöverskridande uppföljning och effektiva rutiner för kontroll av att lagstiftningen efterlevs i medlemsstaterna.

På EU-nivå kan rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff[18] bidra till att i viss mån förbättra den rådande situationen. Detta instrument för polis- och rättssamarbete i straffrättsliga frågor som grundar sig på fördraget om upprättandet av Europeiska unionen är inriktat på ömsesidigt erkännande av slutgiltiga beslut enligt vilka en bötesavgift ska betalas. Detta instrument gör det möjligt för en behörig myndighet att för verkställande skicka ett bötesföreläggande som utfärdats för en fysisk eller juridisk person till en medlemsstat där denna person har egendom, inkomst eller normalt är bosatt (eller registrerad). Det täcker en bred uppsättning överträdelser, inklusive brott mot trafiklagstiftningen. Det är dock endast tillämpligt i fråga om slutgiltiga beslut, medan faserna mellan registreringen av överträdelsen fram till det slutgiltiga beslutet inte täcks. I dessa faser krävs särskilda regleringsverktyg för att det ska bli möjligt att i praktiken upprätta ett effektivt samarbete mellan tillsynsmyndigheter på området trafikförseelser.

Med utgångspunkt i utvärderingen av de olika alternativen för förbättrad tillsyns- och uppföljningspraxis i medlemsstaterna, bör förslaget innehålla lämpliga administrativa och tekniska mekanismer för dessa faser samt åtgärder för förbättrade tillsyns- och upppföljningsrutiner på grundval av 2003 års rekommendation.

---

[18] Rådets beslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005.