

**Mededeling van de Commissie betreffende de aanbeveling van de Commissie van 21 oktober 2003
inzake handhaving op het gebied van verkeersveiligheid**

(2004/C 93/04)

(Voor de EER relevante tekst)

A. INLEIDING

1. Jaarlijks komen in de Europese Unie meer dan 40 000 mensen in het verkeer om. In het Witboek — Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen ⁽¹⁾ heeft de Commissie een halvering van het aantal slachtoffers tegen het jaar 2010 als algemene doelstelling voor de verkeersveiligheid opgenomen.
2. De Commissie heeft onlangs een Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid ⁽²⁾ vastgesteld dat voorziet in operationele maatregelen om deze doelstelling te bereiken. In het actieprogramma worden drie actiegebieden vermeld: gedrag van weggebruikers, voertuigveiligheid en verbetering van de wegeninfrastructuur; de maatregelen op deze drie gebieden vullen elkaar aan.
3. De in deze aanbeveling voorgestelde handhavingsmaatregelen voor verbetering van het weggedrag zijn zeer geschikt om het aantal verkeersdoden en -gewonden snel terug te brengen, maar maatregelen voor een veiliger infrastructuur (met name wegen en tunnels) en maatregelen op het gebied van voertuigtechnologie kunnen op langere termijn eveneens tot een verbetering van de verkeersveiligheid leiden. De mededeling van de Commissie — Informatie- en communicatietechnologie voor veilige en intelligente voertuigen ⁽³⁾ past binnen deze laatste aanpak.
4. Wat weggedrag betreft blijkt uit de beschikbare gegevens ⁽⁴⁾ dat overdreven snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel de hoofdoorzaken zijn van ongevallen met dodelijke afloop.
5. Hardrijders veroorzaken ongeveer een derde van alle ongevallen met ernstige of dodelijke afloop in de Europese Unie; door het aantal snelheidsovertredingen te beperken zouden jaarlijks 11 000 levens kunnen worden gespaard en zou het aantal gewonden met 180 000 kunnen worden verminderd ⁽⁵⁾.
6. Dronken chauffeurs maken ongeveer 10 000 dodelijke slachtoffers per jaar in de EU ⁽⁶⁾.
7. Hoewel het dragen van de veiligheidsgordel bij een EU-richtlijn ⁽⁷⁾ verplicht is gesteld, zijn in 1996 ⁽⁸⁾ 10 000 inzittenden van auto's omgekomen doordat zij geen gordel om hadden.
8. Ook al kunnen deze aantallen doden (11 000, 10 000 en 10 000) niet zomaar bij elkaar worden opgeteld (vaak is een dodelijk ongeval te wijten aan meerdere oorzaken tegelijk), zou door het terugdringen van deze drie hoofdoorzaken van ongevallen met dodelijke afloop al meer dan de helft kunnen worden gehaald van de daling van het aantal verkeersdoden met 50 % die als algemene doelstelling voor het verkeersveiligheidsbeleid is vastgesteld.

B. SITUATIE IN DE LIDSTATEN

9. Voor het dragen van de veiligheidsgordel zijn geharmoniseerde regels vastgesteld, maar voor rijden onder invloed van alcohol ⁽⁹⁾ is dit niet gelukt. In de sector commercieel vervoer over de weg is EU-wetgeving inzake de toepassing en het gebruik van snelheidsbegrenzers van kracht waarbij de maximumsnelheid van bepaalde categorieën bussen en vrachtwagens wordt beperkt ⁽¹⁰⁾; pogingen om te komen tot geharmoniseerde regels inzake de maximumsnelheid van bussen en vrachtwagens op het gehele openbare wegennet zijn echter mislukt ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 370 van 12.9.2001.

⁽²⁾ COM(2003) 311 van 2.6.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 542 def. van 15.9.2003.

⁽⁴⁾ Bijv: onderzoeksprojecten GADGET (2000) en ESCAPE (2003); verslag „Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe” (strategieën voor politiehandhaving ter vermindering van het aantal verkeersslachtoffers in Europa) (mei 1999), Europese Raad voor de Verkeersveiligheid (European Transport Safety Council), hierna ETSC; SUNflower: een vergelijkend onderzoek van de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Nederland (2002).

⁽⁵⁾ ETSC-verslag „Reducing traffic injuries resulting from excess and inappropriate speed” (vermindering van verkeersletsels die het gevolg zijn van te hoge of onaangepaste snelheid), januari 1995: daarin wordt gesteld dat door een verlaging van de gemiddelde snelheid met 5 km/uur in de EU jaarlijks ruim 11 000 verkeersdoden minder zouden vallen (gebaseerd op IRTAD, 1994).

⁽⁶⁾ Aanbeveling van de Commissie van 17.1.2001 (PB C 48/2), punt 1.2.2.

⁽⁷⁾ Richtlijn 91/671/EEG van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton (PB L 373, blz. 26).

⁽⁸⁾ ETSC-verslag over politiehandhaving, mei 1999.

⁽⁹⁾ COM(88) 707 def.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 92/6/EEG van de Raad betreffende de installatie en het gebruik, in de Gemeenschap, van snelheidsbegrenzers in bepaalde categorieën motorvoertuigen (PB L 244 van 30.9.1993, blz. 34), gewijzigd bij Richtlijn 2002/85/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 327 van 4.12.2002, blz. 8).

⁽¹¹⁾ COM(88) 706 def.

10. Wanneer de prestaties van de verschillende lidstaten op het gebied van verkeersveiligheid worden getoetst aan hun nationale regelgeving, blijkt echter dat harmonisering geen wondermiddel is voor het terugdringen van het aantal verkeersdoden. De drie hoofdoorzaken van dodelijke ongevallen, overdreven snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel, zijn namelijk overtredingen van bestaande regels. Landen die er beter in slagen het aantal verkeersdoden omlaag te brengen doen kennelijk meer hun best die regels te doen naleven, en dit leidt tot een effectievere preventie en zodoende ook tot minder ongevallen met dodelijke afloop⁽¹⁾. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden.
11. De nationale regels verschillen wat overdreven snelheid en rijden onder invloed van alcohol betreft. Wat dit laatste aspect aangaat en meer bepaald het maximale alcoholgehalte in het bloed, worden de grootste verschillen in regelgeving geconstateerd tussen Zweden (0,02 %) en het Verenigd Koninkrijk (0,08 %). Wanneer we echter kijken naar het aantal verkeersdoden per miljoen inwoners in beide landen in het jaar 2000 (60 in het Verenigd Koninkrijk en 65 in Zweden), blijkt dat deze landen toch het beste presteerden, terwijl in Griekenland en Portugal, waar een maximum van 0,05 % geldt, dit aantal 196 resp. 187 bedroeg.
12. De verschillen in maximumsnelheid blijken al evenmin bepalend te zijn voor de prestaties: zo vielen in Luxemburg, waar de maximumsnelheid met 90 km/uur vrij laag is, per miljoen inwoners 155 verkeersdoden op secundaire wegen, terwijl dit in Duitsland, met een maximumsnelheid van 100 km/uur, maar 91 was.
13. Tenslotte lijkt het feit dat het dragen van de veiligheidsgordel krachtens de EU-wetgeving in alle lidstaten verplicht is geenszins voldoende om te voorkomen dat nog steeds mensen in het verkeer omkomen doordat zij zonder gordel reden (zie punt 7) en ook is bekend dat het gordelgebruik in sommige lidstaten veel hoger is dan in andere.
14. De grote verschillen in prestaties op het gebied van verkeersveiligheid, die worden geïllustreerd door het feit dat het risico om in een verkeersongeval het leven te laten in sommige lidstaten driemaal hoger is dan in andere, vormen een belemmering voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen binnen de Europese Unie. De hier aanbevolen handhavingsmaatregelen kunnen deze verschillen drastisch verkleinen.
15. Aangezien van een betere handhaving met betrekking tot de drie bovenvermelde verkeersovertredingen een maximaal effect op het terugdringen van het aantal verkeersdoden wordt verwacht, wordt in deze aanbeveling alleen aan dit aspect aandacht besteed en blijven andere kwesties, zoals het gebruik van mobiele telefoons, het dragen van een helm, „bumperkleven” en andere vormen van onveilig gedrag buiten beschouwing. Op de naleving van de inzake deze kwesties geldende regels moet uiteraard verder worden toegezien, maar de nadruk moet wel komen te liggen op de drie hoofdoorzaken van dodelijke verkeersongevallen. Uit de kosten-batenanalyse die is uitgevoerd op basis van met deze aanbeveling vergelijkbare voorstellen is gebleken dat deze in de EU op jaarbasis voor een totale vermindering van het aantal doden met 14 071 en van het aantal gewonden met 679 258 zouden zorgen en een nettowinst van 37,15 miljard EUR of 0,44 % van het BNP zouden opleveren⁽²⁾. Men dient zich wel te realiseren dat daarbij is uitgegaan van de aanname dat er geen overlapping is tussen de op de drie betrokken gebieden behaalde winst. In werkelijkheid zal er wel sprake zijn van enige overlapping, aangezien chauffeurs bij ongevallen twee of alledrie de gedragskenmerken kunnen vertonen die de maatregelen beogen te bestrijden; het is echter onmogelijk na te gaan hoe groot die overlap zal zijn en in hoeverre deze een negatief effect zal hebben op het aantal gespaarde levens⁽³⁾.
16. Wat betreft rijden onder invloed van drugs en medicijnen, is bekend dat dit een steeds groter probleem wordt voor de verkeersveiligheid. Ten aanzien van dit aspect kunnen echter nog geen voorstellen worden gedaan die even concreet en op verbetering van de handhaving gericht zijn als voor de drie aspecten die de kern van deze aanbeveling vormen; de reden hiervoor is dat er met betrekking tot de combinatie drugs/medicijnen en autorijden nog veel onzekere factoren zijn, zoals definitieproblemen, het ontbreken van grenswaarden en van effectieve detectieapparatuur. Daarom bevat het standaardformulier in de bijlage bij de aanbeveling een aantal vragen die bedoeld zijn om de Commissie informatie te verschaffen over de juridische en feitelijke situatie met betrekking tot rijden onder invloed van drugs en medicijnen in de lidstaten. Afhankelijk van de informatie die zo kan worden ingewonnen zullen later concretere maatregelen worden voorgesteld.

⁽¹⁾ Dit wordt bevestigd door een verslag van de Europese Raad voor de Verkeersveiligheid (ETSC) van september 1999: „Police enforcement strategies to reduce road casualties in Europe: case study contributions” (strategieën voor politiehandhaving ter vermindering van het aantal verkeersslachtoffers in Europa: case studies). Op basis van de analyse van een grote hoeveelheid informatie wordt daarin geconcludeerd dat een effectieve politiehandhaving een daling met 50 % van het aantal verkeersongevallen waarbij doden of gewonden vallen kan opleveren. In het verslag wordt vooral aandacht besteed aan overdreven snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet dragen van de veiligheidsgordel.

⁽²⁾ „Cost-benefit analysis of road safety improvements” (kosten-batenanalyse van verbeteringen van de verkeersveiligheid) door ICF Consulting en het Imperial College Centre for Transport Studies, Londen, 12 juni 2003 (hierna de ICF-studie); vermindering van het aantal doden door overdreven snelheid met 5 840, van het aantal doden door het niet dragen van de veiligheidsgordel met 4 343 (uitgaande van een gordelgebruik van 100 %) en van het aantal doden door rijden onder invloed van alcohol met 3 888 (blz. v).

⁽³⁾ Wat dit betreft wordt op basis van een aantal zeer algemene aannames in de studie uitgegaan van een besparing van slechts 0,40 % van het BNP in het ongunstigste geval (blz. vi).

C. EEN SAMENHANGEND HANDHAVINGSPAKKET VOOR DE EUROPESE UNIE

17. In de sector commercieel vervoer over de weg is de handhaving reeds geharmoniseerd, zij het dat de huidige regels moeten worden aangescherpt. Richtlijn 88/599/EEG van de Raad ⁽¹⁾ betreffende standaardprocedures voor de controle op de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en Verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, Richtlijn 95/50/EG van de Raad ⁽²⁾ betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en Richtlijn 2000/30/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer, hebben betrekking op verschillende aspecten van de handhaving van de regelgeving in de sector commercieel vervoer over de weg. Met name Richtlijn 88/599/EEG, het oudste van deze drie handhavingsinstrumenten, lijkt in de praktijk onvoldoende effectief te zijn. Om deze situatie te verbeteren heeft de Commissie tegelijk met dit voorstel bij het Parlement en de Raad eveneens een voorstel voor een richtlijn ingediend die de effectiviteit van de regels inzake controles en handhaving in de sector commercieel vervoer over de weg moet vergroten.

18. Dit voorstel met betrekking tot het commerciële vervoer over de weg en het onderhavige voorstel voor handhavingmaatregelen op het gebied van de algemene verkeersveiligheid zijn bedoeld om samen een coherent pakket te vormen waarmee de handhaving kan worden aangepakt en dat ten doel heeft het aantal verkeersdoden op de Europese wegen drastisch terug te brengen (het zogenoemde handhavingspakket). De in het onderhavige voorstel vervatte maatregelen hebben betrekking op zowel het particuliere als het commerciële vervoer. Weliswaar kunnen er verschillen bestaan in de mate waarin de drie betrokken problemen — overdreven snelheid, rijden onder invloed van alcohol en het niet gebruiken van de veiligheidsgordel — relevant zijn voor de bestuurders van personenauto's enerzijds en commerciële voertuigen anderzijds, maar de beste resultaten zullen ongetwijfeld worden behaald door alle voertuigen onder de regeling te laten vallen. Zowel personenauto's als commerciële voertuigen bezondigen zich wel eens aan te snel rijden, de laatste categorie met name op secundaire wegen en in de steden, waar de maximumsnelheid lager is dan de snelheid die kan worden gehaald door met een snelheidsbegrenzer uitgeruste voertuigen. Rijden onder invloed van alcohol is een groter probleem bij particuliere autobezitters dan in de sector commercieel vervoer, maar voor het niet gebruiken van de veiligheidsgordel geldt dan weer het omgekeerde. Bovendien zijn de gevolgen van overdreven snelheid en dronken rijden over het algemeen ernstiger wanneer die overtredingen worden begaan door chauffeurs van commerciële voertuigen, vanwege de grotere massa van die voertuigen en de daardoor teweeggebrachte kracht in geval van een botsing.

⁽¹⁾ PB L 325 van 29.11.1988, blz. 55.

⁽²⁾ PB L 249 van 17.10.1995, blz. 35.

⁽³⁾ PB L 203 van 10.8.2000, blz. 1.

19. De toekomstige uitbreiding van de Europese Unie is een nieuwe uitdaging voor de verkeersveiligheid. Over het algemeen is de situatie in de toetredingslanden slechter dan in de huidige EU-lidstaten. Het aantal verkeersdoden lijkt niet zeer hoog, maar dit zegt niet zoveel, aangezien het aantal auto's en de verkeersdrukke aanzienlijk lager zijn dan in de EU. Het is dus van belang dat de in het handhavingspakket voorgestelde maatregelen ook in de nieuwe EU-lidstaten van toepassing zullen zijn.

20. De in deze aanbeveling voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op de resultaten van verschillende onderzoeksprojecten, studies en verslagen ⁽⁴⁾. Een recent vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in de drie best presterende EU-landen, namelijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Nederland (de „SUN“-landen — Sweden, UK, Netherlands), waarbij onder andere gekeken is naar rijden onder invloed van alcohol en het gebruik van de veiligheidsgordel, heeft de volgende conclusies opgeleverd: „De EU-doelstelling het aantal verkeersdoden in 2010 met 50 procent te verlagen vergeleken met 2000 houdt in dat de verkeerssterfte moet worden gehalveerd tot 6,8 (per miljard voertuigkilometers) of 5,5 (per 100 000 inwoners), net iets minder dan de sterfte in de SUN-landen in 2000. Het ziet er dan ook naar uit dat alleen al door de in de SUN-landen getroffen verkeersveiligheidsmaatregelen in de hele EU toe te passen de EU-doelstelling voor 2010 al bijna zou worden gehaald“. De onderstaande tabel bevat relevante gegevens over de SUN-landen en een aantal andere landen alsook het EU-gemiddelde ⁽⁵⁾.

Table 10.1 Fatality rates for SUN- and EU-countries, USA, Australia and Japan

(source OECD-IRTAD database and estimates for the EU from ETSC, 2002)

Fatality rate 2000	Per billion vehicle kilometres	Per 100 000 inhabitants
Sweden	8,4	6,7
Great Britain	7,3	5,9
Netherlands	8,5	6,8
EU all 15 countries	13,6	11,0
USA	9,5	15,2
Australia	10,1	9,5
Japan	13,4	8,2

⁽⁴⁾ Bijv. het GADGET-onderzoeksproject, meer bepaald hoofdstuk 4.5 over juridische maatregelen en handhaving (eindverslag 2000); het ESCAPE-onderzoeksproject (Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement — meer veiligheid door passende politiehandhaving) (2003), het VERA-onderzoeksproject (Video Enforcement for Road Authorities — videohandhaving voor wegenautoriteiten), dat in januari 2000 is afgerond; het SUNflower-project (2002), diverse ETSC-studies en -verslagen.

⁽⁵⁾ SUNflower-verslag, blz. 117.

21. De verschillen in verkeersveiligheid tussen de EU-landen zijn wellicht voor een deel te verklaren door verschillen in geografie, klimaat, demografie, infrastructuur, cultuur en temperament. Dergelijke verschillen zijn echter geen beletsel voor de toepassing van de beste praktijken op de drie betrokken gebieden in alle lidstaten van de EU. De resultaten van een in dit verband uitgevoerde effectbeoordelingsstudie laten zien dat die beste praktijken op zodanige wijzen in alle lidstaten kunnen worden toegepast dat de baten de kosten duidelijk overtreffen. **De kosten-baten-verhouding van toepassing van de bestaande beste handhavingspraktijken in de hele EU bedraagt voor overdreven snelheid tussen 5 en 6,8:1, voor rijden onder invloed van alcohol tussen 3,8 en 8:1 en voor het niet dragen van de veiligheidsgordel tussen 10 en 13:1. De verschillen in kosten-batenverhouding hebben onder andere te maken** met het feit of al dan niet rekening is gehouden met de onmiddellijke kosten van de invoering van de nieuwe maatregelen en met de tijd die verstrijkt tussen het doen van die uitgaven en het daadwerkelijk realiseren van de desbetreffende baten ⁽¹⁾.
22. Daarom worden in deze aanbeveling maatregelen voorgesteld die gericht zijn op toepassing van de beste praktijken op elk van de betrokken gebieden in de hele Europese Unie; deze maatregelen zijn geïnspireerd op het voorbeeld van een of meer lidstaten of zijn gebaseerd op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Voor het verkrijgen van de benodigde informatie zijn de beste praktijken op de drie betrokken gebieden aan een nauwkeurig onderzoek onderworpen, niet alleen in de SUN-landen, maar ook in andere landen die op een of meer van die gebieden goede resultaten hebben geboekt, zoals bijvoorbeeld Finland, dat wat betreft de bestrijding van rijden onder invloed van alcohol uitzonderlijk succesvol is geweest en waar jaarlijks een van de drie chauffeurs wordt gecontroleerd ⁽²⁾. Om een algemeen beeld te krijgen van de handhaving op de drie gebieden die het onderwerp zijn van deze aanbeveling, heeft de Commissie een studie uitgevoerd om feitelijke informatie te verzamelen over regels, sancties en handhavingspraktijken in de verschillende lidstaten. Deze informatie is afkomstig van de antwoorden die door de bevoegde nationale instanties zijn gegeven op een uitgebreide vragenlijst ⁽³⁾.
23. De voorgestelde maatregelen zijn bedoeld als minimum-eisen: de lidstaten kunnen kiezen voor stringenter maatregelen. Met het oog op eventuele verbeteringen in de SUN-landen zijn in het SUNflower-verslag maatregelen beschreven die in de periode 2000-2010 het aantal dodelijke verkeersslachtoffers naar schatting met de volgende percentages zouden kunnen doen afnemen:
- maatregelen voor het doen naleven van de maximum-snelheid: Zweden 17 %, Verenigd Koninkrijk 10 %, Nederland 10 %;
 - maatregelen om het verplichte gebruik van veiligheidsgordels en kinderzitjes te doen naleven: Zweden 2 %, Verenigd Koninkrijk 4 %, Nederland 8 %;
 - maatregelen tegen rijden onder invloed van alcohol: Zweden 3 %, Verenigd Koninkrijk 4 %, Nederland 5 % ⁽⁴⁾.
24. Ook in de best presterende landen kunnen dus nog aanzienlijke aantallen mensenlevens worden gespaard.
- De belangrijkste algemene conclusies inzake verkeershandhaving in Europa van het ESCAPE-project zijn onder andere:
- onder het publiek bestaat brede steun voor handhaving;
 - handhaving op basis van afschrikking is kosteneffectief;
 - geautomatiseerde methodes zijn effectief; de nu gangbare oplossingen zijn achterhaald; de invoering van geautomatiseerde methodes verloopt langzaam in de meeste Europese landen en de autoriteiten staan terughoudend tegenover het gebruik ervan;
 - handhaving vereist inzet en vasthoudendheid; innoverende methodes zijn vooral nodig om de besluitvormers te overtuigen van de noodzaak de handhavingsstrategieën op doelmatige wijze te implementeren;
 - uit de inventarisatie van de behoeften blijkt dat meer technologische hulp vereist is en dat vereenvoudigde methodes moeten worden ontwikkeld om overtreders op te sporen en te berechten;
 - er bestaan grote verschillen in efficiëntie van de handhaving binnen Europa ⁽⁵⁾.
25. Al deze conclusies hebben op een of andere manier een rol gespeeld bij de opstelling van de voorstellen in deze aanbeveling.
26. Deze handhavingsinitiatieven kunnen in de toekomst ook worden ondersteund door onderzoeksactiviteiten, met name binnen het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (bv. „Duurzaam oppervlaktevervoer” — Toezicht op naleving van verkeersregels en rijvaardigheid bestuurders).

⁽¹⁾ ICF-studie, resp. blz. 22/23, 28/29 en 34/35.

⁽²⁾ ETSC-verslag over strategieën voor politiehandhaving ter vermindering van het aantal verkeersslachtoffers in Europa, mei 1999, blz. 9.

⁽³⁾ Studie door Clifford Chance (mei 2003).

⁽⁴⁾ SUNflower-verslag, blz. 137/138.

⁽⁵⁾ ESCAPE, eindverslag, blz. 19/20.