



Förslag till revidering av direktivet om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott

2022/23:FPM68

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-04-05

Dokumentbeteckning

COM(2023) 126

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/413 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott

Tidigare faktapromemorior: 2007/08:FPM114 och 2013/14:FPM113.

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 1 mars 2023 ett förslag till revidering av direktiv (EU) 2015/413 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, det så kallade CBE-direktivet, i syfte att ytterligare förbättra trafiksäkerheten genom en mer effektiv gränsöverskridande tillämpning av trafiksäkerhetsrelaterade trafikregler inom unionen. Förslaget innebär i första hand att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fler trafiksäkerhetsrelaterade brott. Förslagen till ändringar syftar vidare till att effektivisera förfarandena för ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna vid utredningar av dessa brott, och till att stärka skyddet av grundläggande rättigheter för den misstänkte, inklusive anpassning av direktivet till den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen.

Regeringen välkomnar förslagens målsättning. Det är positivt att förslaget syftar till att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna för den enskilde. Förslagens administrativa bördor och kostnaderna bör dock stå i proportion till nyttan och vara kostnadseffektiva. Det är viktigt att bestämmelserna i möjligaste mån utformas på ett sätt som är förenligt med Sveriges förvaltningsrättsliga och processrättsliga regler och principer.

1.1 Ärendets bakgrund

Direktivet om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott antogs ursprungligen 2011. Direktivet antogs på grundval av artikel 87.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken anger den rättsliga grunden för polissamarbete. EU-domstolen ogiltigförklarade senare direktivet med hänvisning till att det borde ha antagits på grundval av den rättsliga grunden för transporter och åtgärder för att förbättra transportsäkerheten, vilken är artikel 91.1 c i samma fördrag. År 2015 antogs därför ett nytt direktiv baserat på artikel 91.1 c i EUF-fördraget. Det nya direktivet ändrade inte innehållet i det ursprungliga direktivet som ogiltigförklarades.

CBE-direktivet syftar till att underlätta utredningen av vissa trafiksäkerhetsrelaterade brott som begås med ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än den medlemsstat där brottet begicks.

Direktivet ger medlemsstaterna tillgång till varandras fordonsregister via utsedda nationella kontaktställen genom informationssystemet EUCARIS för att identifiera ägaren/ innehavaren av det fordon med vilket brottet har begåtts. Direktivet omfattar i sin nuvarande form totalt åtta brott, nämligen fortkörning, underlåtenhet att använda bilbälte, underlåtenhet att stanna vid rött ljus, rattfylleri, drograttfylleri, underlåtenhet att bära hjälm, användning av förbjudet körfält och olaglig användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning. I praktiken tar direktivet sikte på brott och förseelser som registreras genom automatiska kontroller och där lagföringen inte påbörjas direkt medan gärningsmannen finns kvar på plats. Som bilaga till direktivet tillhandahålls även en mall för ett informationsbrev med svarsblankett som skickas för att inhämta den misstänktes inställning till brottsmisstanken.

Under 2016 genomförde kommissionen en utvärdering av CBE-direktivets tillämpning (KOM(2016) 744). I utvärderingen konstaterar kommissionen att direktivet är ändamålsenligt men att medlemsstaterna inte använder regelverket till dess fulla potential. Utvärderingen visade att i omkring 50 % av de undersökta trafikförseelserna verkställdes inga påföljder. Enligt kommissionen beror detta på dels bristande ömsesidigt bistånd och samarbete mellan medlemsstaterna, dels att det rättsliga beslutet som fattas av medlemsstater vid underlåtenhet att betala böter för dessa brott ofta inte omfattas av rådets rambeslut 2005/214 RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff. Slutsatsen av utvärderingen är att det krävs ett helhetsperspektiv för att förbättra trafiksäkerheten, särskilt avseende bistånd och samarbete mellan medlemsstaterna såväl för att utreda brotten som för att ömsesidigt erkänna bötesstraffen. Därtill framhålls att det kan vara lämpligt att inkludera ytterligare trafiksäkerhetsrelaterade brott som kan upptäckas via automatiska kontroller.

I juni 2019 presenterade kommissionen meddelandet EU:s ram för trafiksäkerhetspolitik 2021–2030 – Nästa steg mot ”nollvisionen” (SWD(2019) 0283). I meddelandet föreslog kommissionen nya delmål för att halvera antalet döda och allvarligt skadade på vägarna mellan år 2020 och 2030, vilket är ett mål som ursprungligen sattes i Vallettadeklarationen från 2017. För att uppnå dessa mål aviserade kommissionen i meddelandet Strategin för hållbar och smart mobilitet (KOM(2020) 789) revideringen av CBE-direktivet.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterade den 1 mars 2023 ett förslag till revidering av 2015 års CBE-direktiv i syfte att ytterligare förbättra trafiksäkerheten genom en mer effektiv gränsöverskridande tillämpning av trafiksäkerhetsrelaterade regler inom unionen. Ändringarna syftar också till att säkerställa likabehandling av trafikanter när det gäller regelefterlevnaden av trafikregler och motverka utländska förarens relativa straffrihet vid överträdelse av reglerna.

De specifika målen för revidering är följande: (i) öka utländska förarens regelefterlevnad genom att inkludera ytterligare trafiksäkerhetsrelaterade brott, (ii) effektivisera förfarandena för ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna vid utredningar av dessa brott, och (iii) stärka skyddet av grundläggande rättigheter för den misstänkte, inklusive anpassning av direktivet till den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen.

Förslaget innebär i första hand att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fler trafiksäkerhetsrelaterade brott för att säkerställa likabehandling av inhemska och utländska förare. Enligt kommissionen ska utvidgningen av tillämpningsområdet också spegla den tekniska utvecklingen för automatiska kontroller av dessa brott. Totalt sju nya brott föreslås introduceras, vilka är oförmåga att hålla tillräckligt avstånd till framförvarande fordon, farlig omkörning, farlig parkering, körning mot färdriktningen, korsande av heldragen linje, bristande efterlevnad av regler om inrättande och användning av uttryckningskorridorer samt förande av överlastat fordon.

Vidare föreslås bestämmelser för att förbättra utredningen av de brott som omfattas av direktivet. Det tillkommer krav på medlemsstaterna att tillgängliggöra ytterligare information genom EUCARIS, vilka fastställs i bilagan till förslaget. Förslaget innebär också införandet av ett förfarande om ömsesidigt bistånd, vilket kan användas i de fall det inte är möjligt att identifiera den misstänkte på grundval av tillgänglig information i EUCARIS. Det nationella kontaktstället i medlemsstaten där brottet begicks kan skicka en begäran om bistånd till sin motpart i medlemsstaten där fordonet är registrerat, antingen för att få redan tillgänglig information bekräftad eller för att få hjälp med en riktad utredning. I sammanhanget föreslås ett tillägg om att de nationella kontaktställena även får

tillgängliggöra information från andra databaser, såsom körkorts- och folkbokföringsregister. Medlemsstaten där fordonet är registrerat får dock i särskilda fall neka tillhandahållande av ömsesidigt bistånd.

Därtill föreslås ändringar för att förbättra skyddet av de grundläggande rättigheterna för den misstänkte. Det tidigare informationsbrevet som skickas till den misstänkte och som återfinns i bilagan till direktiv (EU) 2015/413 slopas. I förslaget anges i stället minimikrav för informationsbrevets innehåll. Dessa krav omfattar information om brottets rättsliga klassificering och rättsliga konsekvenser eftersom påföljderna för brotten kan vara av icke-ekonomisk natur, exempelvis begränsningar av den misstänktes rätt att köra. Informationsbrevet ska också innehålla information om rätten till och processen för överklagande samt betalningsalternativ, inklusive sätt att minska påföljdernas omfattning för att uppmuntra till frivilligt samarbete. Andra tillkommande krav är införandet av en tidsgräns för när informationsbrevet och eventuella uppföljningsdokument ska skickas till den misstänkte, vilket sätt den misstänkte ska delges dessa handlingar och vilket språk som ska användas. Förslaget innebär också en utvidgning till att informationsbrevet även ska ges till den misstänkte direkt i de fall brottet upptäckts genom en vägkontroll.

Utöver detta föreslås upprättandet av en CBE-portal, vars syfte ska vara att förse trafikanter med information om trafiksäkerhetsrelaterade regler i medlemsstaterna och underlätta kommunikationen mellan trafikanter och medlemsstaternas myndigheter. Portalen är också tänkt att underlätta kommunikationen mellan medlemsstaternas myndigheter i frågor som rör gränsöverskridande utredning, exempelvis för att kontrollera informationsbrevens och uppföljningsdokumentens tillförlitlighet.

Slutligen föreslår kommissionen tillägg som ska säkerställa att direktivet ligger i linje med den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen (förordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680 och förordning (EU) 2018/1725).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms kunna påverka flera svenska författningar, däribland lagen (2017:496) och förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete som bland annat innehåller regler om det svenska kontaktställets tillgång till uppgifter i utländskt fordonsregister enligt CBE-direktivet. Förslaget kan även få påverkan på vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382) som bland annat reglerar vilka uppgifter som ska registreras i svenska vägtrafikregistret och innehåller bestämmelser som möjliggör informationsutbyte till utländska kontaktställen enligt CBE-direktivet. Regler om åtal eller beslut om strafförelägganden eller ordningsbotsförelägganden återfinns i rättegångsbalken. I fallet överlastavgifter som är en administrativ avgift återfinns regler i stället i lagen (1972:435) om överlastavgift samt i förvaltningslagen (2017:900).

Kommissionen anger i konsekvensanalysen (SWD(2023) 126) att förslaget bedöms innebära att antalet omkomna i trafiken minskar med 384 personer och att 21 789 skador på grund av trafikolyckor kan undvikas under perioden 2025–2050. Enligt kommissionen innebär detta en minskning av externa kostnader för trafikolyckor med omkring 2,8 miljarder euro. Kommissionens uppskattning är även att kostnaderna för leasingföretag minskar med 7 miljoner euro under samma period eftersom förslaget innebär att en medlemsstat ska få uppgifter om leasinghavare direkt via den andra medlemsstatens vägtrafikregister.

Kommissionens bedömning är vidare att förslaget kommer att medföra högre kostnader för medlemsstaterna vid utredningen av de trafiksäkerhetsrelaterade brotten mot bakgrund av att flera fall kommer att kunna utredas. Den ökade kostnaden för medlemsstaterna bedöms uppgå till totalt 136,8 miljoner euro under perioden 2025–2050. I kostnadsberäkningen för medlemsstaterna ingår även en engångskostnad om 4,6 miljoner euro för att exempelvis anpassa IT-system.

Därtill anför kommissionen att förslaget innebär en etablering och underhåll av ett nytt IT-system, CBE-portalen, vilken ska koppla samman nationella IT-system och driftskompatibla åtkomstpunkter som ska verka under varje medlemsstats individuella ansvar och förvaltning. Kommissionens kostnader för inrättandet av portalen för perioden 2025–2050 uppskattas till 1,531 miljoner euro. Enligt kommissionen innebär CBE-portalen begränsade kostnader för medlemsstaterna och förväntas kunna bäras inom ramen för de nationella budgetarna.

Regeringen bedömer att förslaget kommer att innebära kostnader för de nationella myndigheterna i samband med förfrågningar från andra medlemsstater om bistånd att identifiera förare. I konsekvensanalysen har kommissionen inte tagit fram en uppskattning över hur många ärenden som kan behöva hanteras mot bakgrund av den nya utredningsmekanismen om bistånd mellan medlemsstaterna. Det är därför inte möjligt att i nuläget bedöma vilka tillkommande kostnader som förslaget föranleder. Förslaget kommer även att leda till IT-utvecklingskostnader för Transportstyrelsen med anledning av att fler uppgifter föreslås utbytas via EUCARIS. Förslaget kan även innebära ökade administrativa kostnader för Polismyndigheten i samband med ett ingripande vid en vägkontroll eftersom förslaget föreskriver att ett informationsbrev även i de fallen ska ges till den som gjort sig skyldig till något av brotten som föreskrivs i direktivet. I förslaget anges även regler om att en medlemsstat ska bistå vid delgivning av informationsbrevet, vilket kan leda till ökade kostnader för de nationella myndigheterna.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar målsättningen med förslaget. De föreslagna ändringarna till CBE-direktivet kan innebära förbättrade möjligheter att utreda gränsöverskridande trafiksäkerhetsrelaterade brott, vilket kan förbättra trafiksäkerheten inom EU.

Regeringen ser vidare positivt på förslagen som syftar till att stärka den enskildes rätt till information om brottet och möjligheten till överklagande. Det är viktigt att skyddet för den personliga integriteten värnas.

Samtidigt måste de administrativa bördorna och kostnaderna som förslaget föranleder stå i proportion till nyttan och vara kostnadseffektiva. Regeringen anser att direktivet i möjligaste mån bör utformas på ett sätt som är förenligt med Sveriges grundläggande förvaltningsrättsliga och processrättsliga regler och principer samt befintlig reglering om rättsligt samarbete inom EU.

Regeringen anser att det är angeläget att det inte tillkommer regler som påverkar medlemsstaternas möjligheter att nationellt bestämma om förar- och ägaransvar.

Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95: FiU5, rskr. 1994/95:67). Om utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten skulle bli aktuella behöver dessa finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Förslaget har remitterats och planeras att avslutas den 31 mars 2023.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Direktivet ändrar inte den rättsliga grunden för CBE-direktivet, vilken är artikel 91.1 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilken rådet ska fastställa åtgärder för att förbättra transportsäkerheten.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i samma fördrag är tillämpligt, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att direktivets syfte är att förbättra tillämpning av trafiksäkerhetsrelaterade regler genom att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte för att utreda brott mot dessa regler. Detta för att dels säkerställa likabehandling av trafikanter inom unionen, dels motverka utländska förarens relativa straffrihet.

Enligt subsidiaritetsprincipen förblir åtgärder på unionsnivå det mest effektiva verktyget för att uppnå de avsedda syftena. Kommissionen framhåller att nationella åtgärder inte i tillräcklig utsträckning kan säkerställa ömsesidigt bistånd vid utredning av brott mot trafikregler som begås av utländska förare. Medlemsstaterna anses inte heller på egen hand kunna säkerställa likabehandling av inhemska och utländska förare. Regeringen delar kommissionens uppfattning om att regler för gränsöverskridande informationsutbyte för utredning av trafiksäkerhetsrelaterade brott bör finnas på unionsnivå. Regeringen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller proportionalitetsprincipen anser kommissionen att förslaget inte går utöver vad som krävs för att uppnå de avsedda syftena. Kommissionen menar att även om förslaget utvidgar direktivets omfattning till ytterligare trafiksäkerhetsrelaterade brott, så bidrar detta till att säkerställa likabehandling av trafikanter inom EU. Vidare beskriver kommissionen att förslaget på kort sikt kommer att innebära att kommissionen och medlemsstaterna ådrar sig kostnader för att utveckla och implementera IT-lösningar. Enligt kommissionen kommer dessa kostnader på längre sikt att kompenseras av fördelar i form av förbättrat samarbetet och kommunikation. Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Som ordförande i rådet kommer Sverige att inleda behandlingen i rådsarbetsgruppen under mars 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

EUCARIS – European Car and Driving License Information System är en redan etablerad teknisk plattform för utbyte av fordons- och körkortsuppgifter mellan europeiska länder.