FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2018
– 2/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Statens indsats over for køretøjer, der udebliver fra periodisk syn

2/2018

Beretning om

statens indsats over for køretøjer, der udebliver fra periodisk syn

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren, justitsministeren samt transport-, bygnings- og boligministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:
Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund

Tlf.: 4322 7300
Fax: 4363 1969
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-582-4
ISBN 978-87-7434-583-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om statens indsats over for køretøjer, der udebliver fra periodisk syn

Folketinget vedtog i 2011 en lovændring om periodiske syn, fordi der var for mange køretøjer, som kørte usynede rundt, og fordi der var for lille effekt af de sanktioner, der var for at køre i et usynet køretøj. Formålet var, at antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, skulle falde fra et konstant niveau på ca. 15.000 til 2.000-3.000.

Lovændringen gav Færdselsstyrelsen lov til at udstede bøder og påbud om aflevering af nummerplader til køretøjsejere, der overskrider synsfristen. Politiet kunne som hidtil inddrage nummerpladerne på de køretøjer, der udeblev fra syn. SKAT skulle som inddrivelsesmyndighed inddrive de ubetalte bøder.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at formålet med lovændringen om at reducere antallet af usynede køretøjer kun delvist er opnået på grund af en utilstrækkelig indsats fra Justitsministeriets og Skatteministeriets side.

Færdselsstyrelsen har rettidigt og systematisk iværksat sanktioner over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj, men politiet har kun i meget begrænset omfang inddraget nummerplader på usynede køretøjer, og SKAT har ikke inddrevet de ubetalte bilsynsbøder som forudsat. Denne utilfredsstillende indsats har haft negativ indflydelse på borgernes retsfølelse, færdselssikkerheden og miljøet.

Statsrevisorerne bemærker:

- At antallet af køretøjer, som ikke bliver synet, kun er halveret i forhold til niveauet før lovændringen.
- At politiet kun har inddraget nummerplader på ca. 8 % af de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse i perioden 2012-2017, og at mere end halvdelen af de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse, har kunnet køre usynede rundt i over 1 år, mens ca. 12 % har kunnet køre usynede rundt i 4 år eller mere.

Statsrevisorerne

10. oktober 2018

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

- At politiets inddragelse af nummerplader på de usynede køretøjer ikke foregår systematisk og ud fra en risikovurdering.
- At SKAT kun har inddrevet under halvdelen af de ubetalte bilsynsbøder i perioden 2013-2017. SKATs beholdning af fordringer fra Færdselsstyrelsen er i perioden mere end fordoblet, mens SKATs beholdning af fordringer fra politiet er mere end firedoblet.
- At færdselssikkerheden bliver påvirket negativt, fordi ældre køretøjer (over 16 år) er overrepræsenteret blandt de køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse. Risikoen for fejl stiger med køretøjets alder.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning 6

2. Myndighedernes indsats 10
2.1. Udviklingen i antal køretøjer til nummerpladeinddragelse før og efter lovændringen i 2012 10
2.2. Færdselsstyrelsens indsats vedrørende periodisk syn 12
2.3. Politiets opkrævning af bøder og inddragelse af nummerplader 17
2.4. SKATs inddrivelse af restancer 26
2.5. Færdselsstyrelsens evaluering og opfølgning 29

Bilag 1. Metodisk tilgang 34
Bilag 2. Ordliste 40

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 28. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Skatteministeriet:
Kristian Jensen: august 2004 - februar 2010
Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011
Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011
Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012
Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013
Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014
Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014
Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015
Karsten Lauritzen: juni 2015 -

Justitsministeriet:
Brian Mikkelsen: september 2008 - februar 2010
Lars Barfoed: februar 2010 - oktober 2011
Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013
Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014
Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015
Søren Pind: juni 2015 - november 2016
Søren Pape Poulsen: november 2016 -

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:
Lars Barfoed: april 2009 - februar 2010
Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011
Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013
Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014
Magnus Heuniche: februar 2014 - juni 2015
Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016
Ole Birk Olesen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, Justitsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Transport-, Bygnings- og Boligministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets forvaltning af det lovpligtige periodiske syn. Mere specifikt undersøger vi Færdselsstyrelsens, politiets og SKATs indsats over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2017.

I beretningen benævnes skatteforvaltningen SKAT, da SKAT frem til 1. juli 2018 varetog opgaven med inddrivelse af restancer, herunder bøder for manglende bilsyn.

2. Det daværende Transportministerium (nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) tog i 2010 initiativ til en lovændring, som trådte i kraft i juli 2012. Forventningen var, at lovændringen ville føre til, at antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, ville falde fra et konstant niveau på ca. 15.000 til 2.000-3.000.

3. Lovændringen gav Færdselsstyrelsen nye redskaber til at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet. Styrelsen kan efter lovændringen udstede bøder og påbud om aflevering af nummerpladerne til køretøjsejere, der overskrider synsfristen. Politiet kan som hidtil inddrage nummerpladerne på de køretøjer, der ikke bliver synet til tiden. SKAT skal som inddrivelsesmyndighed inddrive de ubetalte bøder, som andre myndigheder ikke er lykkedes med at opkræve.

Lovgrundlag - periodisk syn
Det retlige grundlag for periodisk syn er Europarådets direktiv 2014/45/EU. Gældende dansk lov er lov nr. 473 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer med tilhørende efterfølgende ændringer – og hertil bekendtgørelse nr. 516 af 1. juni 2012 om godkendelse og syn af køretøjer (synsbekendtgørelsen).

4. Vi ser i denne undersøgelse på, om lovændringen har haft den forudsatte virkning, hvad de involverede myndigheder har gjort hver for sig, og hvordan de sammen forvalter opgaven med at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om lovændringens målsætning er opnået, og om myndighedernes indsats for at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, er tilstrækkelig.

Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at målsætningen i lovændringen om at nedbringe antallet af usynede køretøjer ikke er opnået. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har ved hjælp af bøder bidraget til et fald i antallet af køretøjer, der ikke bliver synet. Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj, er imidlertid ikke tilstrækkelig i forhold til en indfrielse af lovændringens målsætning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en indfrielse af målsætningen afhænger af, at politiet i højere grad inddrager nummerplader, og at SKAT inddriver de bøder, der sendes til inddrivelse.

Målsætningen med lovændringen om større regelefterlevelse på området for periodisk syn er kun delvist indfriet. Forventningen var et fald fra et konstant niveau på ca. 15.000 til 2.000-3.000 køretøjer, som ikke bliver synet. Umiddelbart efter lovændringens indførelse faldt antallet til ca. 6.300. Dette er de senere år steget til ca. 7.400. Antallet af køretøjer, som ikke bliver synet, er dermed halveret i forhold til niveauet før lovændringen. De køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn, omfatter ca. 60 % personbiler og ca. 40 % andre køretøjer, herunder tunge køretøjer. En stor del af de usynede køretøjer er ældre køretøjer.

Undersøgelsen viser, at Færdselsstyrelsen rettidigt og systematisk iværksætter 2 sanktioner, nemlig udstedelse af bøder og påbud om aflevering af nummerplader, og at styrelsen anmoder politiet om nummerpladeinddragelse. Styrelsens sanktionsmidler har reduceret antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, om end i mindre omfang end forudsat.

Andelen af køretøjsejere, der får en første bøde, har siden lovændringen ligget på et stabilt niveau på 20.500-24.500, svarende til ca. 2 % af de synsindkaldte køretøjer. Det relativt stabile niveau kan indikere, at bødeinstrumentet ikke vil medføre en yderligere reduktion i antallet af køretøjer, der ikke bliver synet. Andelen af køretøjsejere, der får flere bøder, har været stigende hen over perioden 2013-2017. Dette indikerer, at regelefterlevelsen for gruppen af køretøjsejere, der har fået flere bøder, er blevet dårligere i perioden efter lovændringen.

Undersøgelsen viser også, at politiet har inddraget nummerplader på ca. 8 % af de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse i perioden 2012-2017. Dermed har politiet kun i begrænset omfang inddraget nummerplader på de køretøjer, som ikke blev synet. Generelt inddrager politiet nummerplader på de køretøjer, som de tilfældigt stopper ved almindelig patruljekørsel, eller når de i anden sammenhæng stopper køretøjer, fx i forbindelse med generelle færdselskontroller. Det er således ikke en risikovurdering, der begrunder, hvilke køretøjer der får inddraget nummerpladerne. Opgaven med nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn bliver ifølge politiet prioriteret under hensyn til den samlede pulje af operative opgaver.

Godt halvdelen af de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn, har kunnet køre usynede rundt i over 1 år. Ca. 12 % har kunnet køre usynede rundt i 4 år eller mere.

Herudover er ældre køretøjer (over 16 år) overrepræsenteret blandt de køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, i forhold til det samlede antal synsindkaldte køretøjer. Der er desuden forholdsvis mange ældre køretøjer blandt de køretøjer, der har stået længst tid til nummerpladeinddragelse. Da risikoen for fejl på et køretøj stiger med køretøjets alder, er det efter Rigsrevisionens opfattelse uhensigtsmæssigt, at især ældre køretøjer kan køre usynede rundt i lang tid. Det er særligt i forhold til disse køretøjer, at ejerne kan have et incitament til at spekulere i, om det kan betale sig at køre til syn, da udgifterne til reparation af køretøjet kan være høje.

Rigsrevisionen vurderer, at politiets indsats ikke er tilstrækkelig i forhold til at indfri forventningen, som ligger til grund for lovændringen.

SKAT har inddrevet under halvdelen af de ubetalte bilsynsbøder i perioden 2013-2017 - beløbsmæssigt svarer det til knap ⅓ af det samlede bødebeløb. SKATs beholdning af fordringer fra Færdselsstyrelsen er i perioden mere end fordoblet, mens SKATs beholdning af fordringer fra politiet er mere end firedoblet. Færdselsstyrelsen videresender lidt over halvdelen af alle bøder til politiet og SKAT, mens politiet videresender ca. halvdelen af alle bøder til SKAT. Det høje antal bødesager, der ender hos SKAT, indikerer en lav regelefterlevelse hos køretøjsejerne.

Rigsrevisionen vurderer, at den præventive effekt af bøderne forudsætter, at SKAT konsekvent forsøger at inddrive bøderne.

1.2. Baggrund

En lovændring målrettet køretøjer, der ikke bliver synet

6. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet tog i 2010 initiativ til en lovændring, fordi ministeriet vurderede, at der dels var for mange køretøjer, som kørte usynede rundt, dels at der var for lille effekt af de daværende sanktioner.

7. Det fremgår af lovbemærkningerne, at formålet med lovændringen er at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, fra et konstant niveau på ca. 15.000 til 2.000-3.000. Derudover skal lovændringen give politiet bedre muligheder for at inddrage nummerpladerne på de køretøjer, som trods påmindelser, administrative bødeforelæg (herefter benævnt bøder) og påbud om aflevering af nummerpladerne fortsat ikke bliver synet. Endelig indgår der i lovbemærkningerne en forventning om, at regelefterlevelsen skal styrkes på en måde, som udgør en samfundsmæssigt mere effektiv brug af resurserne end hidtil.

8. Muligheden for at udstede bøder og påbud om aflevering af nummerplader er de 2 nye instrumenter, som Færdselsstyrelsen har til at sanktionere de køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj.

9. Det var forventningen, at lovændringen og navnlig bødeinstrumentet ville få en dobbelt effekt. Lovændringen ville overordnet føre til, at politiet skulle inddrage langt færre nummerplader på køretøjer, der ikke bliver synet. Det ville generelt gøre politiets opgave med at inddrage nummerplader mindre, så de kunne fokusere på de herefter langt færre køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj – dem, der fortsat ikke får synet deres køretøj trods påmindelse om syn, bøder og påbud om afmelding af køretøjet.

Lovændring om periodisk syn
Folketinget vedtog lovændringen den 18. maj 2011. Den trådte dog først i kraft den 1. juli 2012, fordi den afhang af SKATs digitalisering af motorregistret. Den digitale version blev lanceret i juni 2012.

Administrative bødeforelæg
En offentlig myndighed kan opnå lovhjemmel til at anvende administrative bødeforelæg ved lovovertrædelser, hvis overtrædelsen er klar og ukompliceret, og sagen kan forventes højst at medføre bødestraf. Sanktionsniveauet bør desuden ligge fast. Når den sigtede erkender lovovertrædelsen og erklærer sig villig til at betale bøden inden for en given frist, er bødeforelæg således i praksis en måde at afslutte en sag om lovovertrædelse på uden involvering af politiet og domstolene.

10. Lovændringen ændrede ikke på SKATs opgavevaretagelse. SKAT er det sidste led i sanktionskæden over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. SKAT skal som inddrivelsesmyndighed inddrive de bøder, som køretøjsejerne har erkendt, men ikke betalt, og de bøder, som en domstol har afgjort, at ejeren skal betale.

Kontrolordningen
Kontrolordningen var en aftale mellem Justitsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet om politiets indsats med at inddrage nummerplader. Aftalen trådte i kraft i januar 1999 og fungerede i hvert fald indtil 2013. Rigsrevisionen har ikke kunnet få oplyst eksakt, hvornår aftalen ophørte.

11. Før lovændringen var det kun Justitsministeriet, der via politiet sanktionerede køretøjsejere, der ikke fik synet deres køretøj. Politikredsene udstedte bøder for overskridelse af synsfristen på baggrund af de enkelte kredses prioritering. Sanktioneringen skete desuden ved, at den tidligere gældende kontrolordning reguleredе, at politiet skulle foretage såkaldt aktiv nummerpladeinddragelse på alle erhvervskøretøjer, på ca. 10 % af de personbiler, der stod til nummerpladeinddragelse, og fra 2001 på alle køretøjer, der havde stået til nummerpladeinddragelse i den foregående synsperiode. Den aktive nummerpladeinddragelse betød, at politiet målrettet skulle opsøge køretøjet og fjerne nummerpladerne. De øvrige køretøjer blev passivt kontrolleret og opdaget, hvis politiet tilfældigt eller i anden sammenhæng stoppede køretøjet, fx i forbindelse med spirituskontroller og hastighedskontroller.

12. Når lovændringen blev yderligere begrundet med, at politiets hidtidige praksis samfundsmæssigt ikke udgjorde en effektiv brug af resurser, er det ifølge lovbemærkningerne, fordi den aktive nummerpladeinddragelse krævede, at politiet kørte ud på adressen, mens den passive nummerpladeinddragelse fangede meget få.

Frekvens for periodisk syn
Frekvensen for periodisk syn afhænger af køretøjstype og anvendelse. For personbiler gælder fx, at de skal synes første gang 4 år efter første registrering og herefter hvert 2. år. Lastbiler skal synes allerede 1 år efter første registrering og herefter årligt. Reglerne fremgår af Færdselsstyrelsens hjemmeside.

13. Endelig fremgik det af transportministerens tale ved fremsættelsen af lovforslaget, at lovændringen skulle hindre, at køretøjsejere kunne spekulere i, om det kunne betale sig at få køretøjet synet, navnlig hvis der var udsigt til større reparationer i forbindelse med synet.

14. Samlet er lovændringen således begrundet i et ønske om at opnå bedre regelefterlevelse – sammen med de formål om at styrke trafiksikkerheden og miljøet, der oprindeligt begrundede indførelsen af det lovpligtige periodiske syn for stort set alle køretøjer.

Aktører og opgaveansvar efter lovændringen

15. Langt hovedparten af alle køretøjer er underlagt reglerne om periodisk syn. Antallet af synsindkaldte køretøjer har ligget stabilt på ca. 1,1 mio. køretøjer årligt i perioden 2013-2017.

Synspligtige køretøjer
Synspligtige køretøjer er, jf. synsbekendtgørelsen, lastbiler, påhængs- og sættevogne til biler med en totalvægt over 3.500 kg, køretøjer godkendt til transport af farligt gods, udrykningskøretøjer, varebiler, motorkøretøjer, der benyttes til befordring (taxakørsel, herunder limousinekørsel, sygetransport, ambulancekørsel og buskørsel, herunder rutekørsel), registreringspligtige motorredskaber (minitrucks undtaget), veteranbiler og personbiler. Undtaget er således fx campingvogne, motorcykler og knallerter.

Frekvensen for indkaldelse til periodisk syn afhænger af køretøjstypen. I Danmark står godkendte private synsvirksomheder, der råder over ca. 540 synshaller, for selve synet. Der er p.t. og generelt ingen ventetid for at få foretaget syn.

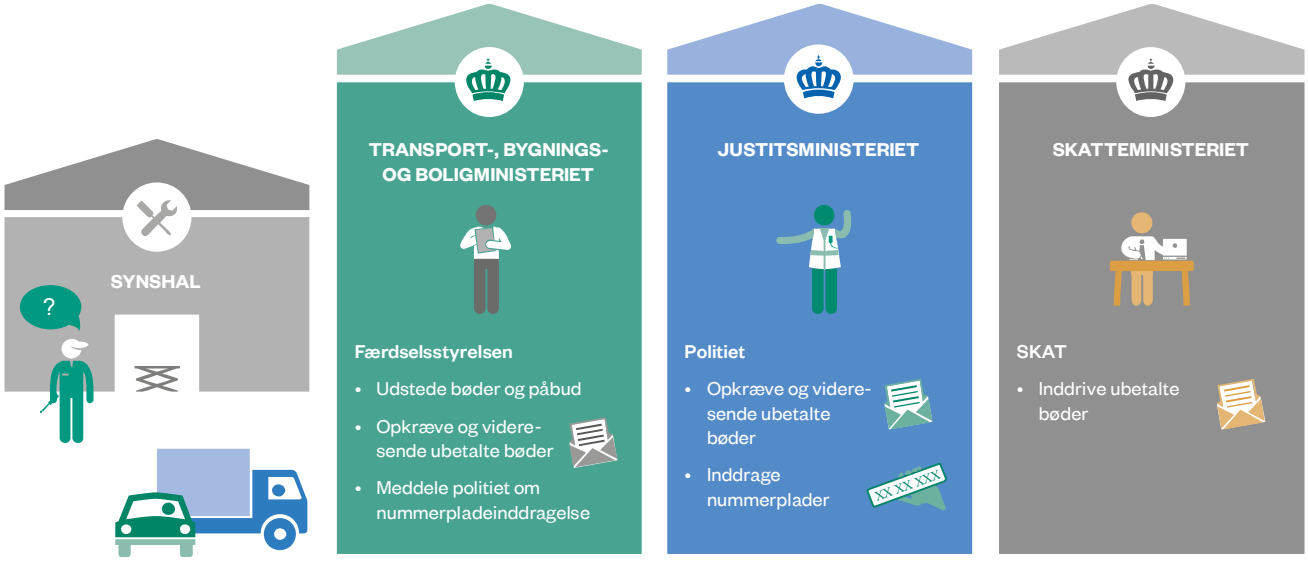
Det er Transport-, Bygnings- og Boligministeriet – mere specifikt Færdselsstyrelsen – der har ansvaret for at indkalde alle synspligtige køretøjer til syn og tilse, at de kommer til syn inden for tidsfristen. Hvis en køretøjsejer overskrider synsfristen, sender Færdselsstyrelsen vedkommende et erindringsbrev om at møde til syn. Får køretøjsejeren fortsat ikke synet sit køretøj, udsteder styrelsen en bøde og et påbud om at aflevere nummerpladerne eller få køretøjet godkendt ved syn. Politiet er den eneste myndighed, der har beføjelse til at inddrage nummerplader.

Der er således 2 typer af sanktioner, som forløber i 2 uafhængige spor. Færdselsstyrelsen udsteder *bøder* til de køretøjsejere, der henholdsvis 10 og 14 uger efter synsfristen ikke har fået godkendt eller afmeldt deres køretøj. Efter de 10 uger får ejeren samtidig påbud om at få godkendt køretøjet ved syn eller afmelde det. Styrelsen anmoder politiet om at *inddrage nummerpladerne*, hvis køretøjet 15 uger efter synsfristen ikke er godkendt eller afmeldt. Politiet kan herefter inddrage nummerpladerne.

16. Figur 1 viser indsatsen for de 3 myndigheder, når køretøjsejere ikke får synet deres køretøj.

De 2 typer sanktioner
At processerne for bøder og nummerpladeinddragelser er uafhængige, betyder, at en køretøjsejer, som fx har fået en bøde for manglende syn og derefter får synet sit køretøj, har ret til at beholde nummerpladerne, men ejeren skal stadig betale bøden. Tilsvarende gælder, at en køretøjsejer, som har betalt sin bøde for manglende syn, men undladt at få synet eller afmeldt sit køretøj, stadig vil optræde i politiets register med køretøjer til nummerpladeinddragelse.

Figur 1
Indsats over for de køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj



Kilde: Rigsrevisionen.

Det er i første omgang Færdselsstyrelsen, der udsteder bøderne, som også skal opkræve dem. Hvis det trods rykkere og tilbud om afdragsordninger mislykkes, skal styrelsen videresende de ubetalte bøder til enten politiet eller SKAT. Om de skal videresende de ubetalte bøder til politiet eller SKAT, afhænger af, om køretøjsejeren har erkendt bøden (dvs. forseelsen i at undlade at syne sit køretøj). Erkendte, men ubetalte eller kun delvist betalte bøder skal SKAT inddrive. Ikke-erkendte bøder skal politiet opkræve – eventuelt ved domstolenes mellemkomst, hvis heller ikke politiet lykkes med at opkræve bøden direkte hos køretøjsejeren. Fortsat ubetalte bøder, som en domstol har afgjort, at køretøjsejeren skal betale, skal SKAT inddrive.

17. Der er dermed et delt ansvar mellem Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet er ansvarlig for periodiske syn, herunder for bøder og påbud. Justitsministeriet har ansvaret for at opkræve de bøder, som ikke erkendes, og for den ultimative sanktion for manglende syn i form af nummerpladeinddragelser. Skatteministeriet er ansvarlig for inddrivelsen af de bøder, som de 2 andre myndigheder må opgive at opkræve.

Det Digitale Motorregister (DMR)
DMR indeholder informationer om alle indregistrerede køretøjer, bl.a. om seneste synsdato og -resultat, næste synsdato, om køretøjet står til nummerpladeinddragelse, og om nummerpladerne er afmeldt samt en række mere almene oplysninger, fx køretøjets ejerforhold og registreringsnummer.

Herudover er SKAT ansvarlig for det Digitale Motorregister (DMR). Både Færdselsstyrelsen og politiet er i deres udførelse af opgaverne afhængige af DMR og de oplysninger, der kommer fra registret.

Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af området

18. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt forvaltningen af bilsyn. I beretning om bilsyn efter liberaliseringen i 2005 fra april 2008 undersøgte vi, hvordan liberaliseringen påvirkede kvaliteten af bilsyn. I undersøgelsen konstaterede vi bl.a., at Transportministeriet manglede sammenlignelige oplysninger om udviklingen i antallet af biler, som ejeren ikke fremstillede rettidigt til periodisk syn, og oplysninger om, hvor længe bilerne typisk havde overskredet synsfristen. I 2012 lukkede Rigsrevisionen sagen, da ministeriet redegjorde for, at DMR fra medio 2012 indeholdt tal for antal usynede køretøjer og oplysninger om, hvor længe køretøjerne havde stået til nummerpladeinddragelse.

Rigsrevisionen fandt det vigtigt, at Transportministeriet fortsat fulgte udviklingen på området, fx ved at evaluere de metoder, som Trafikstyrelsen (nu Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen) anvendte i forsøget på at nedbringe antallet af usynede køretøjer på vejene til gavn for trafiksikkerheden og miljøet.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

19. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om myndighedernes indsats for at reducere antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, er tilstrækkelig.

Med tilstrækkelig forstår vi i denne undersøgelse, om myndighederne har nået målet om at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, i overensstemmelse med målsætningen i lovændringen, og om politiet har kunnet fokusere på de køretøjsejere, der uanset myndighedernes foranstaltninger fortsat ikke har fået synet deres køretøj. Desuden forstår vi med tilstrækkelig, om lovændringen har ført til, at det i mindre grad er muligt at spekulere i, om det kan betale sig at syne sit køretøj, navnlig hvis der er udsigt til større reparationer, som også transportministeren stillede Folketinget i udsigt i sin fremsættelsestale.

20. Når vi vurderer, om myndighedernes indsats er tilstrækkelig, tager vi primært afsæt i lov om ændring af lov om godkendelse og syn af køretøjer, som trådte i kraft i juli 2012. Lovændringen har været gældende i ca. 6 år og må forventes at være fuldt implementeret. Desuden foreligger der et tilstrækkeligt datagrundlag til at vurdere virkningen af lovændringen på køretøjsejernes regelefterlevelse. Lovændringen indeholder nye tiltag på synsområdet, nemlig indførelsen af bøder og påbud, som Færdselsstyrelsen udsteder, ligesom der i forslaget til lovændringen opstilles nogle forventninger til lovændringens effekt.

Derudover tager undersøgelsen afsæt i anden lovgivning, fx inddrivelsesloven, synsbekendtgørelsen og vejledninger, der beskriver grundlaget for myndighedernes administration af deres opgaver over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj.

21. Vi lægger følgende ansvarsfordeling til grund for vores undersøgelse: Færdselsstyrelsen har ansvaret for at indkalde køretøjsejere til syn, udstede bøder og påbud, opkræve bøder for manglende syn og oplyse politiet om de køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse. Politiet har ansvaret for at inddrage nummerplader på de køretøjer, som trods rykkere og påbud fortsat ikke bliver synet eller afmeldt. Derudover har politiet også en opgave med at opkræve de bøder, politiet modtager fra Færdselsstyrelsen. SKAT er inddrivelsesmyndighed i Danmark og skal inddrive de bøder, som enten er erkendt eller afgjort ved domstolene, men som ikke er betalt.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at det er vigtigt, at alle 3 aktører løser opgaverne på tilfredsstillende vis, hvis ordningen efter lovændringen samlet set skal virke hensigtsmæssigt. Færdselsstyrelsen bør udstede og opkræve bøder fra køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj rettidigt og systematisk. Politiets indsats bør have fokus på den del af køretøjsejerne, som uanset påmindelse om syn, bøder og påbud om afmelding af køretøjet fortsat ikke får synet deres køretøj, ligesom politiets indsats bør afspejle målsætningen om at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, i overensstemmelse med lovændringen. SKAT bør inddrive bøderne for manglende syn, hvis bøderne som sanktion skal have en præventiv virkning over for køretøjsejerne.

Endelig undersøger vi, om Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har evalueret og fulgt op på indfrielsen af lovændringens formål. Vi lægger til grund for undersøgelsen, at ministeriet som lovejer af lovændringen i 2012 er de nærmeste til at evaluere og følge op på indfrielsen af målsætningen.

Metode

22. Undersøgelsen bygger på en registeranalyse af køretøjer, der ikke er blevet synet, og på en række bødedata og andre data fra hver af de 3 myndigheder. Desuden har vi gennemgået dokumenter fra myndighederne og gennemført interviews med Færdselsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Rigspolitiet og SKAT om deres opgaver med køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj.

Registeranalysen er baseret på udtræk fra DMR, der viser, hvor mange køretøjer der har stået til nummerpladeinddragelse, hvor længe de har stået til nummerpladeinddragelse og køretøjernes alder. Datasættet indeholder alle køretøjer, som i perioden 2004 - april 2018 er blevet oprettet i DMR med markeringen "Nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn".

Vores registeranalyse vedrører de køretøjer, som Færdselsstyrelsen har anmodet politiet om at inddrage, dvs. 15 uger efter synsfristen.

23. Vi har undersøgt køretøjernes alder ud fra en antagelse om, at ældre køretøjer udgør en større trafiksikkerheds- og miljømæssig risiko end nye køretøjer. Færdselsstyrelsens data for fejlprocenter ved syn viser, at jo ældre et køretøj er, jo større sandsynlighed er der for fejl ved køretøjet. Desuden er det ejerne af de ældre og alt andet lige mere vedligeholdelseskrævende køretøjer, der kunne have et økonomisk incitament til ikke at få synet deres køretøj.

24. De bødedata og øvrige data, vi har gennemgået fra Færdselsstyrelsen, Rigspolitiet og SKAT, vedrører antal indkaldelser til syn, antal udstedte og betalte bøder, inddragelser af nummerplader, inddrivelse af de bøderestancer, som SKAT modtager fra Færdselsstyrelsen og politiet, og udviklingen i beholdningen af bøder hos SKAT.

25. Endelig har vi foretaget en systemtest ved at gennemgå et mindre antal sager, som har kunnet belyse myndighedernes interne processer, herunder synsprocessen og påbuds- og bødeprocessen i Færdselsstyrelsen samt bødeprocessen i politiet. Formålet med sagsgennemgangen har været at undersøge, om processerne i Færdselsstyrelsen og i politiet i praksis bliver udført, så køretøjsejerne oplever at blive sanktioneret inden for de angivne tidsfrister.

26. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

27. Undersøgelsen omfatter myndighedernes indsats over for de køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. Vi har undersøgt Færdselsstyrelsens indkaldelse til syn, udstedelse af bøder og påbud samt styrelsens opkrævning af bøder og anmodning til politiet om nummerpladeinddragelser. Vi har desuden undersøgt politiets opkrævning af bøder og inddragelse af nummerplader samt SKATs inddrivelse af bøder. Vi har derudover undersøgt, om forventningerne til lovændringen om større regelefterlevelse er indfriet. Når vi overordnet undersøger, om målsætningen i lovændringen er indfriet, herunder om regelefterlevelsen er styrket, er det for at vurdere udviklingen fra tiden før til efter lovændringen. Når vi undersøger hver enkelt myndigheds indsats, er det for at vurdere den enkelte myndigheds bidrag til lovændringens målsætning i tiden efter lovændringen.

28. Overordnet har vi afgrænset undersøgelsen til perioden 2010 - april 2018. Lovændringens virkning på regelefterlevelsen har vi undersøgt via udviklingen i antallet af køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse, fra tiden før lovændringen og frem. Denne del af undersøgelsen er afgrænset til perioden 2010 - april 2018. Myndighedernes indsats har vi undersøgt for perioden 2012 - april 2018. Færdselsstyrelsens udstedelse og opkrævning af bøder, styrelsens anmodninger til politiet om nummerpladeinddragelser og politiets opkrævning af bøder har vi undersøgt for perioden 2013-2017. SKATs inddrivelse af bøder har vi undersøgt for perioden 2014-2017. Vores undersøgelse af politiets inddragelser af nummerplader og antallet af køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse, har vi undersøgt for perioden 2012 - april 2018. Kun den overordnede analyse af regelefterlevelsen sammenholder således perioden før lovændringen med perioden efter. For analyserne gælder i øvrigt, at det er datakvalitet og -tilgængelighed, der har bestemt den skitserede afgrænsning.

29. Vi har ikke undersøgt sammenhængen mellem manglende bilsyn og trafiksikkerheden på vejene. Vi har heller ikke undersøgt kvaliteten af det periodiske syn, ligesom vi ikke har undersøgt Færdselsstyrelsens tilsyn og kontrol med synsvirksomhederne, da vi har fokuseret på de køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. Vi har desuden hverken undersøgt anklagemyndighedens eller domstolenes sagsbehandling af ikke-erkendte bøder samt Færdselsstyrelsens sagsbehandling af klager over bøder. Endelig har vi ikke foretaget tests af dataoverførslerne mellem myndighederne.

30. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Myndighedernes indsats

31. Dette kapitel handler om myndighedernes forvaltning af deres respektive opgaver i forbindelse med periodisk syn, og om og i hvilket omfang de har indfriet forventningerne til lovændringen. I det omfang myndighederne mangler at indfri forventningerne til lovændringen, eller hvis deres indsats på anden vis er mangelfuld, ser vi på konsekvenserne heraf i form af udviklingen i antal køretøjer, som står til nummerpladeinddragelse, udviklingen i antal udstedte bøder for ikke at få synet køretøjet og udviklingen i antal bøder, som ikke bliver betalt og derefter sendes til inddrivelse hos SKAT.

Centralregistret for Motorkøretøjer (CRM)
CRM var oprindeligt navnet på en instans hos politiet og det it-system, de brugte til oplysninger om køretøjer. Indtil januar 2008 lå opgaven med bl.a. registrering af køretøjer og nummerplader hos politiet. Herefter overgik opgaven – og dermed ansvaret for it-systemet – til SKAT. I den forbindelse blev Centralregistret for Motorkøretøjer (og forkortelsen CRM) til en betegnelse kun for it-systemet. Et tal efter CRM angiver, hvilken version af systemet der er tale om. Det er efter lanceringen af DMR i 2012 nu kun politiet, der bruger CRM3.

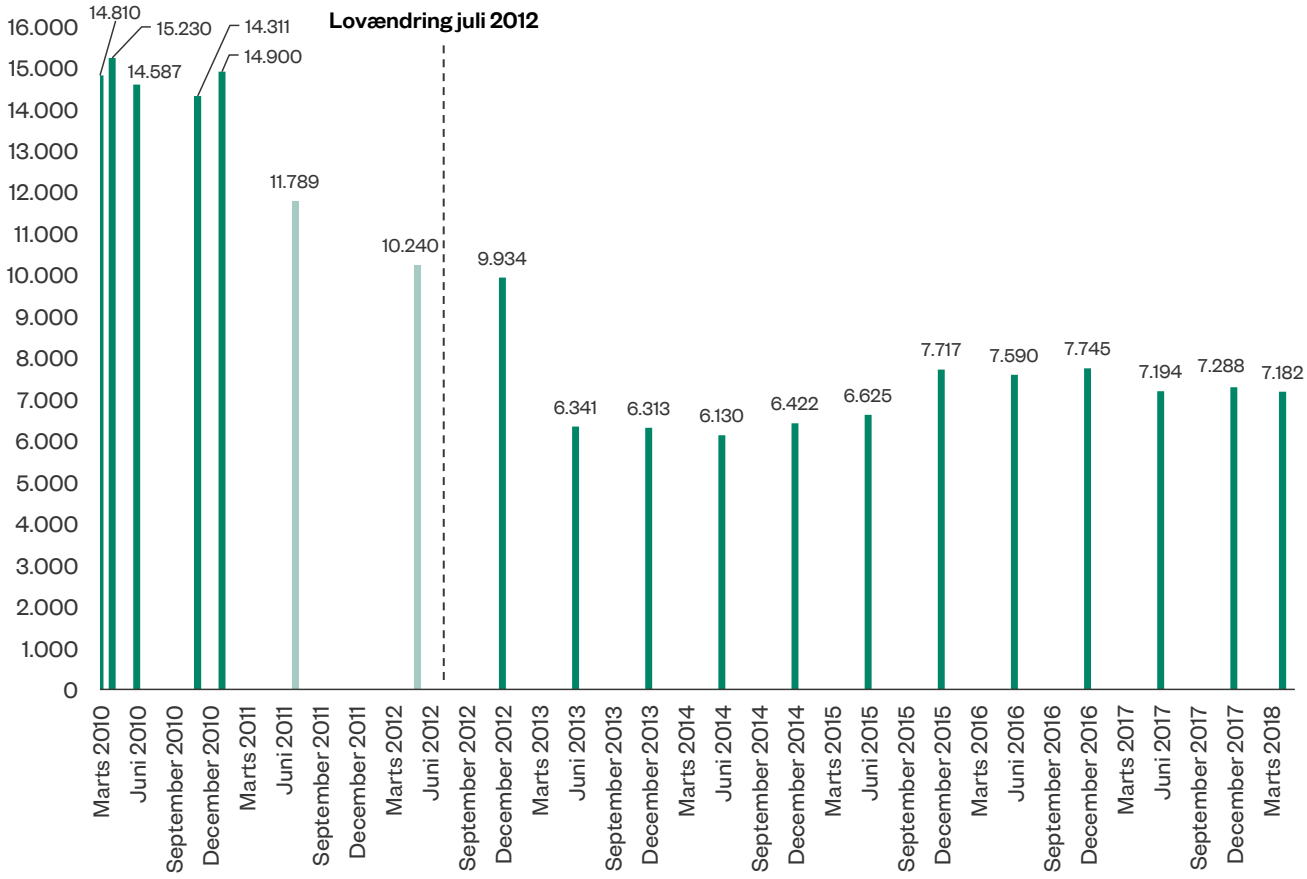
2.1. Udviklingen i antal køretøjer til nummerpladeinddragelse før og efter lovændringen i 2012

32. Lovændringens forventning er en reduktion fra konstant ca. 15.000 til 2.000-3.000 køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse. Vi har undersøgt udviklingen i antal køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse i perioden 2010 - april 2018. Vi har undersøgt perioden, umiddelbart før lovændringen trådte i kraft, og sammenlignet med perioden efter lovændringen.

33. Data for udviklingen i perioden før og efter lovændringen er fra henholdsvis Centralregistret for Motorkøretøjer (CRM) og det Digitale Motorregister (DMR). Figur 2 viser udviklingen i antal køretøjer, der til stod til nummerpladeinddragelse i perioden 2010 - april 2018.

Figur 2

Antal køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. en given dato i perioden 2010 - april 2018



Note: Da opgørelserne af køretøjer, som stod til nummerpladeinddragelse fra juli 2011 til maj 2012, ligger i perioden efter vedtagelse af loven i maj 2011 og før ikrafttræden af loven i juli 2012, indgår opgørelserne ikke i gennemsnittet af køretøjer, som stod til nummerpladeinddragelse før og efter lovændringen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Færdselsstyrelsen og SKAT. Data for perioden 2010-2011 er fra CRM, og data for perioden 2012 - april 2018 er fra DMR.

Tallene i figur 2 er beholdningsstørrelser for det antal køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. en given dato. For at kunne sammenligne udviklingen af usynede køretøjer før og efter lovændringen har vi beregnet gennemsnittet af de beholdningsstørrelser, som fremgår af figuren. Gennemsnittet i perioden 2010-2011, dvs. før lovændringen, var ca. 14.750 køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse. Efter lovændringen, dvs. perioden juli 2012 - april 2018, var der gennemsnitligt ca. 7.200 køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse.

Antallet af køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse i perioden juli 2012 - april 2018, er altså lidt mere end halveret, men målsætningen om at nedbringe antallet til 2.000-3.000 køretøjer er ikke indfriet.

Det fremgår også af figuren, at der var et markant fald i antal køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse i årene umiddelbart efter lovændringen, men at antallet i perioden 2016 - april 2018 var lidt højere end antallet umiddelbart efter lovændringen. Antallet af køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse, var lige efter lovændringen på gennemsnitligt ca. 6.300 køretøjer, hvor antallet i perioden 2016 - april 2018 var på gennemsnitligt ca. 7.400 køretøjer. I resten af kapitlet har vi undersøgt de 3 myndigheders indsats for at reducere antallet af usynede køretøjer siden lovændringen i 2012.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der i hele perioden efter lovændringen i gennemsnit stod ca. 7.200 køretøjer til nummerpladeinddragelse. Målsætningen med lovændringen var 2.000-3.000 køretøjer. Der er sket en reduktion i antallet af køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse, men det er ikke faldet til det niveau, som var målet med lovændringen. Derudover viser undersøgelsen, at antallet af køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse, har været lidt højere de seneste 2 år end i perioden lige efter lovændringen.

2.2. Færdselsstyrelsens indsats vedrørende periodisk syn

34. Vi har undersøgt, om Færdselsstyrelsen rettidigt og systematisk indkalder til syn, udsender erindringsbreve om at møde til syn, udsteder bøder og påbud om aflevering af nummerplader og anmoder politiet om nummerpladeinddragelse. Vi har desuden undersøgt regelefterlevelsen ved at se på udviklingen i det nye sanktionsmiddel (udstedelse af bøder) og ved at se på, hvor stor en andel af bøderne der bliver betalt.

Færdselsstyrelsens forvaltning af processerne i det periodiske syn

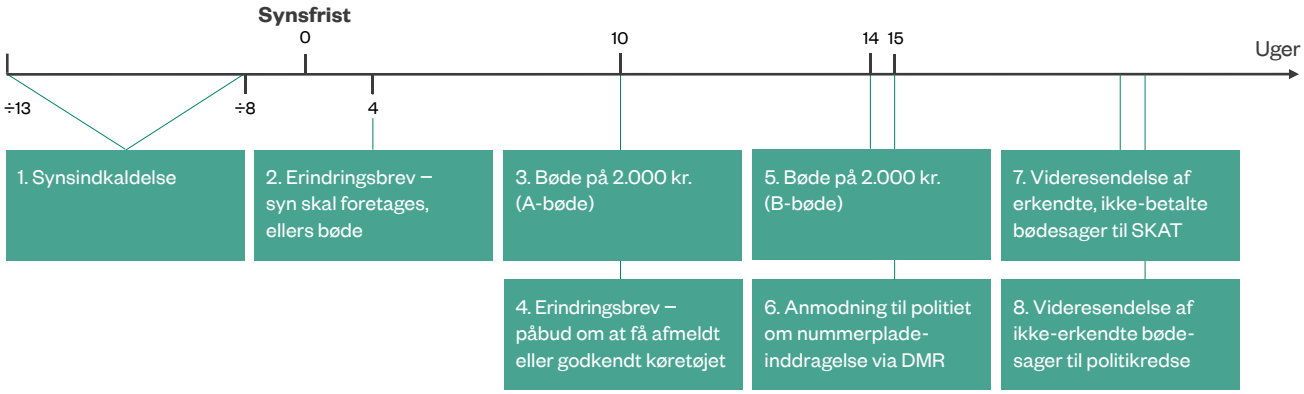
35. Da Færdselsstyrelsen har ansvaret for at indkalde alle synspligtige køretøjer til syn og tilse, at de bliver synet til tiden, er det også styrelsens ansvar at sætte en proces i gang i de tilfælde, hvor en køretøjsejer overskrider synsfristen.

36. Vores undersøgelse viser, at Færdselsstyrelsen via en række interne vejledninger har skabt et detaljeret grundlag at administrere egne opgaver ud fra. Grundlaget sikrer, at styrelsens opgaver i forbindelse med periodisk syn er sat i system og indgår til rette tid i den samlede proces.

Processen for periodisk syn fremgår af figur 3 og viser de tidspunkter, hvor køretøjsejeren får en henvendelse fra Færdselsstyrelsen, og hvor styrelsen videresender en sag til andre myndigheder.

Figur 3

Proces for periodisk syn - Færdselsstyrelsens indsats



Note: Der er ikke fastsat eksakte frister for videresendelse af bøder til henholdsvis politiet og SKAT (pkt. 7 og 8).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Færdselsstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at Færdselsstyrelsen indkalder køretøjsejere 8 uger før synsfristen for lette køretøjer, herunder personbiler, og 13 uger før synsfristen for tunge køretøjer. Hvis køretøjsejeren overskrider synsfristen, får ejeren automatisk 4 uger efter synsfristen et erindringsbrev om at møde til syn. 10 uger efter synsfristen udsteder styrelsen en bøde (A-bøde), hvis køretøjet ikke er godkendt ved syn eller afmeldt. Samtidig udsteder styrelsen et påbud til ejeren om at få køretøjet godkendt eller afmeldt. 14 uger efter synsfristen udsteder styrelsen endnu en bøde (B-bøde), hvis ejeren har ignoreret påbuddet. Hvis køretøjet 15 uger efter synsfristen fortsat hverken er godkendt eller afmeldt, anmoder styrelsen politiet om at inddrage nummerpladerne.

Det er således ikke nok at møde op til syn, inden der er gået henholdsvis 10, 14 og 15 uger efter synsfristen, for at undgå sanktionerne. Køretøjet skal også være *godkendt* efter syn eller afmeldt inden de nævnte frister.

Hvis køretøjsejeren trods Færdselsstyrelsens rykkere ikke betaler A-bøden og/eller B-bøden, sender styrelsen de erkendte bøder til inddrivelse hos SKAT, mens de ikke-erkendte bøder videresendes til politiet.

37. Hele processen er systemunderstøttet via en integration mellem Færdselsstyrelsens it-system (til indkaldelse, erindringsbreve og udstedelse af bøder og rykkere) og SKATs it-system DMR, som markerer nummerpladeinddragelse. Oplysningerne om syn indberettes til eSyn, hvorefter eSyn sender data til DMR.

38. DMR laver dagligt en automatisk dataoverførsel til politiets it- system CRM3 med en liste over de køretøjer, der dags dato står til nummerpladeinddragelse. Visse andre dataoverførsler sker én gang om ugen, fx DMR's oplysninger til Færdselsstyrelsen om, hvem der skal indkaldes til syn, hvem der har overskredet synsfristen, og hvem der har overskredet synsfristen med henholdsvis 10 og 14 uger og dermed skal have påbud og bøde.

Frister for sanktioner

Fristerne for sanktioner har forrang i forhold til øvrige frister i synsprocessen. Hvis en køretøjsejer fx får synsresultatet "omsyn", har ejeren som udgangspunkt 33 dage til at få køretøjet repareret og godkendt efter (ét eller flere) omsyn. Men hvis ejeren først kommer til syn og får synsresultatet "omsyn" 9 uger efter synsfristen, har ejeren i praksis kun 1 uge til at få køretøjet repareret og godkendt efter omsyn, hvis bøden 10 uger efter synsfristen skal undgås. Synsresultatet "omsyn" har altså ingen opsættende virkning i forhold til fristerne for sanktionerne.

39. Videresendelsen af bødesager til politiet sker systemunderstøttet via et bøde-oversendelsessystem, som Færdselsstyrelsen har udviklet. Videresendelsen sker tidligst, når alle formelle skridt i bødeprocessen er afsluttet, og efter en række automatiske og systemunderstøttede kvalitetskontroller i bødeoversendelsessystemet, fx dobbelttjek af, om køretøjet i mellemtiden er blevet godkendt ved syn, eller om der er kommet en klage fra køretøjsejeren. Hvis det er tilfældet, ser en sagsbehandler i Færdselsstyrelsen på sagen inden eventuel videresendelse til politiet.

Sagsgennemgang af Færdselsstyrelsens synsprocesser

40. Vi har foretaget en systemtest ved at gennemgå 10 sagsforløb for at vurdere, om processen for periodisk syn og navnlig sanktioneringen følger tidsfristerne, der er fastsat i lovgivningen.

41. Gennemgangen af de 10 sager viser, at Færdselsstyrelsen i alle disse tilfælde efter at have indkaldt køretøjerne til syn rettidigt har udsendt erindringsbreve, at de har udstedt A-bøde og påbud samt B-bøde rettidigt, og at de har opkrævet bøder eller videresendt ikke-opkrævede bøder til rette myndighed. Det giver en indikation af, at den del af processen, der omhandler påmindelse om synsfristen, påbuds- og bøde-udstedelse, opkrævning og eventuel videresendelse af bøder til anden myndighed, kører automatisk og til tiden.

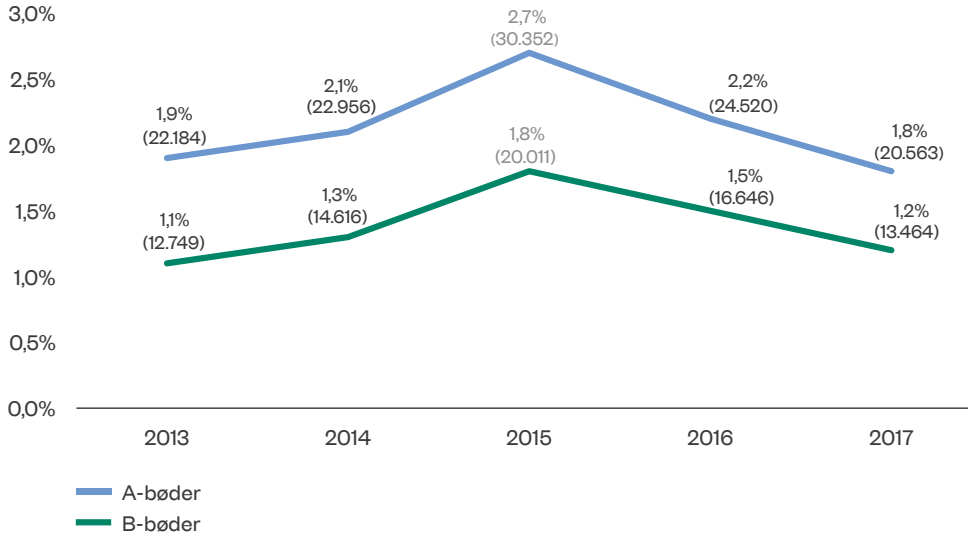
Udviklingen i bødeudstedelsen og i andelen af bøder, der bliver betalt

42. Vi har undersøgt udviklingen i regelefterlevelsen målt ud fra antallet af A- og B-bøder, ligesom vi har undersøgt, hvor stor en andel af bøderne køretøjsejerne betaler til Færdselsstyrelsen i forhold til den andel af bøderne, som styrelsen må videresende til andre myndigheder til opfølgning.

43. Figur 4 viser udviklingen i A- og B-bøder i perioden 2013-2017 i forhold til de syns-indkaldte køretøjer. Figuren viser den procentvise andel, som bøderne udgør af syns-indkaldelserne. A-bøder og påbud udstedes samtidigt i samme brev til køretøjsejer-ne. Vi forudsætter derfor af formidlingshensyn, at påbud udstedes samtidigt med A-bøder, og omtaler herefter generelt kun bødeudstedelsen.

Figur 4

Antal A- og B-bøder og bødernes andel af de synsindkaldte køretøjer i perioden 2013-2017



Note: Procentangivelserne tager ikke højde for, at der kan være periodeforskydning, dvs. at bøder udstedt i ét år kan relatere sig til en synsindkaldelse i det forudgående år.

Færdselsstyrelsen har oplyst, at 2015 var et atypisk år, jf. metodebilaget. Vi har derfor set bort fra tallene i 2015.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Færdselsstyrelsen.

Når man ser bort fra udsvinget i 2015, har udstedelsen af A-bøder i forhold til antal synsindkaldte køretøjer ligget på ca. 2 % i hele perioden 2013-2017, mens udstedelsen af B-bøder i samme periode har ligget på ca. 1,3 %. Andelen af udstedte A- og B-bøder var i 2017 på samme niveau som i 2013, umiddelbart efter lovændringen.

A-bøderne varierer antalsmæssigt fra ca. 20.500 til ca. 24.500, og B-bøderne fra ca. 12.700 til ca. 16.600 (når vi ser bort fra 2015, som var et atypisk år).

44. Bødeinstrumentets virkning synes dermed at have været at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, betragteligt i forbindelse med, at lovændringen trådte kraft. Omvendt kan det stabile niveau for udstedelserne af A- og B-bøder i hele perioden indikere, at bødeinstrumentet må forventes fremover *ikke* at medføre en yderligere reduktion i antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, så målsætningen med lovændringen kan indfries.

45. Ud over den umiddelbare effekt af bødeinstrumentet siden lovændringens indførelse har vi også undersøgt udviklingen i regelefterlevelsen i løbet af synsprocessen med særligt fokus på perioden fra A-bøde til B-bøde. Vi har undersøgt, hvor mange af de køretøjsejere der har fået en A-bøde, som også har fået en B-bøde, jf. tabel 1. Det giver en indikation af, om der er en gruppe af køretøjsejere, som bødeinstrumentet har en begrænset virkning på.

Tabel 1

Andel af køretøjsejere med en A-bøde, som også har fået en B-bøde, i perioden 2013-2017

2013	2014	2015	2016	2017
46 %	51 %	59 %	58 %	55 %

Note: Færdselsstyrelsen har oplyst, at 2015 var et atypisk år, jf. metodebilaget. Vi har derfor set bort fra tallene i 2015.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Færdselsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at der i perioden 2013-2017 var en stigning i andelen af køretøjsejere, som både havde fået en A-bøde og en B-bøde. Det indikerer, at regelefterlevelsen blandt denne gruppe af køretøjsejere er blevet dårligere i denne periode.

46. Hvorvidt køretøjsejerne erkender og betaler bøderne eller ej, og om de gør det i første omgang til Færdselsstyrelsen eller først senere, giver også en indikation på udviklingen i regelefterlevelsen. Langt størstedelen af de bøder, som Færdselsstyrelsen er nødt til at videresende til andre myndigheder, sender styrelsen til politiet, fordi køretøjsejerne ikke har erkendt bøderne. Styrelsen sender kun en meget lille andel af bøderne til inddrivelse hos SKAT, jf. tabel 2.

Tabel 2

Færdselsstyrelsens opkrævning af bøder i perioden 2013-2017

	Betalt til Færdselsstyrelsen	Videresendt til politiet	Videresendt til SKAT
A-bøder:			
2013	46,3 %	43,2 %	1,5 %
2014	45,8 %	48,2 %	1,0 %
2015	52,3 %	43,8 %	0,8 %
2016	47,4 %	49,1 %	0,7 %
2017	45,5 %	44,0 %	0,2 %
B-bøder:			
2013	32,7 %	57,2 %	1,7 %
2014	32,8 %	61,3 %	1,2 %
2015	34,3 %	61,4 %	1,0 %
2016	29,6 %	66,1 %	1,1 %
2017	29,1 %	64,0 %	0,4 %

Note: Ud over de bøder, der er betalt til Færdselsstyrelsen, eller som styrelsen har videresendt til politiet eller SKAT, er der også et mindre antal bøder, som står åbne (gælder kun 2017), er afskrevet, er krediteret eller ikke umiddelbart kan kategoriseres. Derfor kan der ikke summeres op til 100 % i tabellen.

Færdselsstyrelsen har oplyst, at 2015 var et atypisk år, jf. metodebilaget. Vi har derfor set bort fra tallene i 2015.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Færdselsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at under halvdelen af de køretøjsejere, der får bøder, betaler bøderne til Færdselsstyrelsen. For A-bødernes vedkommende faldt andelen fra 46,3 % i 2013 til 45,5 % i 2017. For B-bødernes vedkommende faldt andelen jævnt hen over perioden fra 32,7 % i 2013 til 29,1 % i 2017. Færdselsstyrelsen videresendte både flere A- og B-bøder i perioden 2013-2017 til politiet, dvs. de ikke-erkendte bøder. Styrelsen sendte i 2017 ca. samme andel A-bøder til politiet som i 2013, umiddelbart efter lovændringen. Andelen af B-bøder, som styrelsen videresendte til politiet i 2017, var højere (64 %) end i 2013 (57,2 %). Andelen af bøder, som styrelsen videresender til SKAT, dvs. de erkendte bøder, hvor betalingen misligholdes, udgør generelt en relativt lille andel. Samlet set tyder udviklingen på, at færre betaler navnlig B-bøderne til Færdselsstyrelsen. Dette er også en indikation af, at der findes en gruppe af køretøjsejere, som bødeinstrumentet virker mindre godt på.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Færdselsstyrelsen sikrer, at de rettidigt og systematisk indkalder synspligtige køretøjer til syn, ligesom de også udsteder bøder og påbud samt anmoder politiet om at inddrage nummerpladerne, hvis køretøjsejerne ikke får synet deres køretøj.

Undersøgelsen viser desuden, at indførelsen af bødeinstrumentet har haft en umiddelbar og stor effekt på antallet af køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, men primært i perioden lige efter lovændringen. Da andelen af A-bøder i forhold til antal synsindkaldelser har været relativt stabilt i hele perioden 2013-2017, kan det indikere, at bødeinstrumentet må forventes fremover *ikke* at medføre en yderligere reduktion i antallet af køretøjer, der ikke bliver synet.

Hen over perioden 2013-2017 var andelen af de køretøjsejere, der både havde fået en A-bøde og en B-bøde, stigende. Dette indikerer, at regelefterlevelsen blandt denne gruppe af køretøjsejere er blevet dårligere i denne periode.

2.3. Politiets opkrævning af bøder og inddragelse af nummerplader

47. Vi har undersøgt, i hvilket omfang politiet opkræver bøderne, som Færdselsstyrelsen videresender til politiet. Vi har undersøgt, om politiet har fastsat frister for opkrævning af bøder og udstedelse af rykkere, så bøder opkræves snarest efter, at Færdselsstyrelsen har videresendt dem til politiet. Vi har også undersøgt, om der er fastsat frister for videresendelse af bøder til domstolene og SKAT.

Vi har desuden undersøgt, i hvilket omfang politiet inddrager nummerpladerne på de køretøjer, som Færdselsstyrelsen har anmodet politiet om at inddrage. Der er her tale om køretøjsejere, som trods påmindelse om syn, bøder for manglende syn og påbud om afmelding af køretøjet fortsat ikke får synet deres køretøj.

Politiets opkrævning af bøder

48. Politiet varetager opkrævningsopgaven af ikke-erkendte bøder, som er videresendt fra Færdselsstyrelsen. Reglerne for politiets opkrævning af bøder er reguleret i bødebekendtgørelsen. Det fremgår af bekendtgørelsen, at politiet skal opkræve bøder mv., så snart afgørelsen herom kan fuldbyrdes. Det betyder i praksis, at politiet skal opkræve bøden, snarest efter at bøden er modtaget fra Færdselsstyrelsen, og bøden erkendes. Opkrævningen skal ske ved, at politiet skriftligt anmoder skyldneren om at indbetale beløbet til politiet inden 20 dage. Hvis bøden ikke erkendes over for politiet, skal politiet rejse tiltale ved domstolene. Hvis politiet efter domsafsigelsen ikke er i stand til at opkræve bøden, skal bøden videresendes til inddrivelsesmyndigheden i SKAT. Inden videresendelse af bøden til SKAT skal politiet samtidig have oplyst skyldneren om overdragelsen.

49. Vi har ved undersøgelsen af politiets sagsgange bl.a. baseret os på en revision, som Rigsrevisionen gennemførte i marts 2018 om bødeopkrævningen generelt i politiet og anklagemyndigheden. Revisionen viste, at politiets opkrævning af bøder har den fornødne hjemmel og følger regelgrundlaget, herunder de opstillede frister for opkrævningen.

50. Vi har derudover foretaget en systemtest ved at gennemgå 5 bødesager, som vedrører manglende syn. Vi har undersøgt, om politiet har fulgt bestemmelserne for opkrævningen, herunder særligt om de frister, der gælder for opkrævning og udsendelse af rykkere, er overholdt.

51. Opkrævning og udsendelse af rykkere understøttes af politiets bødeopkrævningssystem. Systemet udsender opkrævninger til skyldnerne med en betalingsfrist på 20 dage for afgjorte sager. Hvis skyldneren ikke erkender og betaler bøden inden for fristen, udsendes en rykker med en frist på 10 dage. Opkrævninger for sager, som retten har afgjort, udsendes efter rettens afgørelse med en betalingsfrist på 20 dage. På samme måde understøtter opkrævningssystemet, at rykkere udsendes med en frist på 10 dage.

Vores gennemgang af de 5 sager viser, at politiet i disse sager har fulgt bestemmelserne for bødeopkrævningen, herunder overholdt de fastsatte frister for opkrævning og udsendelse af rykkere. Dette viser, at politiet overholder fristerne for opkrævning og udsendelse af rykkere.

52. Vi har desuden undersøgt, hvor mange bøder politiet har modtaget fra Færdselsstyrelsen i perioden 2013-2017, hvor mange de har opkrævet hos køretøjsejerne, og hvor mange de har videresendt til SKAT. Tabel 3 viser de bødesager, Færdselsstyrelsen har videresendt til politiet, de bødesager, køretøjsejerne har betalt til politiet, og de bødesager, politiet har sendt til inddrivelse hos SKAT.

Tabel 3
Politiets opkrævning af bøder i perioden 2013-2017

Bødesager fra Færdselsstyrelsen		Bødesager, hvor politiet har opkrævet bøder		Bødesager, som politiet har videresendt til SKAT	
(Antal)	(Kr.)	(Antal)	(Kr.)	(Antal)	(Kr.)
59.657	180.078.200	23.468	58.300.276	28.556	92.001.051

Note: "Bødesager, hvor politiet har opkrævet bøder" og "Bødesager, som politiet har videresendt til SKAT" summerer ikke op til "Bødesager fra Færdselsstyrelsen". Det skyldes, at periodiseringen i udtrækket ikke svarer fuldt ud til perioden 1. januar 2013 - 31. december 2017, og at bødesager, der ikke er erkendt/afgjort ved domstolene, ikke indgår i "Bødesager, hvor politiet har opkrævet bøder" og "Bødesager, som politiet har videresendt til SKAT".

Politiet har under kolonnen "Bødesager, hvor politiet har opkrævet bøder" også oplyst delvist betalte bøder. I disse tilfælde har indbetalingerne ikke været tilstrækkelige til fuldt ud at dække bøden.

Politiets opgørelse er opgjort i antal bødesager, som kan vedrøre en A-bøde, en B-bøde eller både en A-bøde og en B-bøde.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet.

Det fremgår af tabel 3, at politiet har modtaget ca. 60.000 bødesager fra Færdselsstyrelsen i perioden 2013-2017, svarende til et bødebeløb på ca. 180 mio. kr. Heraf har politiet selv opkrævet bøder – helt eller delvist – i ca. 23.500 bødesager, svarende til et bødebeløb på ca. 58 mio. kr. Politiet har dermed selv opkrævet bøder i, hvad der svarer til ca. 39 % af de modtagne bødesager og ca. 32 % af det tilsvarende beløb.

Det fremgår videre af tabellen, at politiet sendte ca. 28.500 bødesager, svarende til et bødebeløb på 92 mio. kr., til inddrivelse hos SKAT. Dermed har politiet måttet sende ca. halvdelen af bødesagerne til inddrivelse hos SKAT. Det høje antal bødesager, der ender hos SKAT, indikerer en lav regelefterlevelse hos køretøjsejerne.

Politiets inddragelse af nummerplader

53. Grundlaget for politiets nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn er de oplysninger, som politiet modtager dagligt om de køretøjer, som 15 uger efter synsfristen hverken er afmeldt eller godkendt. Oplysningerne modtages via en automatisk overførsel af data fra SKATs it-system DMR til politiets it-system CRM3.

54. Politiets opgave med at inddrage nummerplader på køretøjer, som ikke er blevet synet, er reguleret i lov om godkendelse og syn af køretøjer. Heraf fremgår det, at politiet kan inddrage et køretøjs nummerplader, hvis køretøjet efter indkaldelsen ikke fremstilles eller godkendes ved syn eller omsyn.

55. Politiet har i *Rigspolitiets kundgørelse om politiets nummerpladeinddragelse efter anmodning fra SKAT og Færdselsstyrelsen* opstillet retningslinjer for politiets inddragelse af nummerplader på køretøjer, som ikke er blevet godkendt efter syn. Det fremgår af kundgørelsen, at inddragelse af nummerplader i sager om manglende syn bør ske hurtigst muligt af hensyn til færdselssikkerheden. Det fremgår videre, at alle politikredse i muligt omfang skal inddrage nummerplader – bl.a. som følge af manglende syn – "ved antræffelse af køretøjet", dvs. når politiet tilfældigt stopper et køretøj, fx i forbindelse med løbende eller målrettede færdselskontroller, i forbindelse med anden politiforretning eller ved politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG). Kundgørelsen fastsætter dermed, at politiet skal inddrage nummerpladerne, når politiet tilfældigt stopper et køretøj, som har en synssag.

Automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG)
ANPG er et arbejdsredskab for politiet, som kan benyttes til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare forhold. ANPG kan anvendes til at genkende nummerplader, som skal inddrages af en række forskellige årsager, fx fordi et køretøj ikke er blevet synet, på grund af manglende forsikring på køretøjet, eller fordi køretøjet er efterlyst.

56. Rigspolitiet har oplyst, at politikredsene følger denne praksis. Politiet inddrager således nummerpladerne på de køretøjer, som politiet tilfældigt stopper ved almindelig patruljekørsel, eller når de i anden sammenhæng stopper køretøjer, fx i forbindelse med generelle færdselskontroller. Det er således ikke en risikovurdering, der begrunder, hvilke køretøjer der får inddraget nummerpladerne. Opgaven med nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn bliver ifølge politiet prioriteret under hensyn til den samlede pulje af operative opgaver. I praksis betyder det efter Rigsrevisionens vurdering, at opgaven er lavt prioriteret.

Politiets opgørelser af inddragelser af nummerplader
Gerningskoden i politiets sagsstyringssystem "Inddragelse af nummerplader" dækker over 8 årsager til nummerpladeinddragelse. Politiet kan ikke adskille de nummerpladeinddragelser, som skyldes manglende syn. Politiet har derfor skønnet antallet af nummerpladeinddragelser på køretøjer, som skyldes manglende syn.

57. Politiet har ingen opgørelser over antallet af nummerplader, der er inddraget som følge af manglende syn. Politiet har skønnet, at mellem 35 % og 41 % af alle nummerpladeinddragelser i 2016 skete som følge af manglende syn. Hvis det lægges til grund, at ca. 38 % af alle nummerpladeinddragelser skyldes manglende syn, har politiet skønsmæssigt inddraget ca. 6.500 nummerplader på grund af manglende syn i hele perioden 2012-2017, svarende til ca. 8 % af de køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse i denne periode. Politiet har i samme periode inddraget mellem 4 % og 14 % pr. år af de køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse. Tallene viser, at politiet kun i begrænset omfang inddrager nummerplader på køretøjer, som står til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn.

Sammensætningen af køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse i DMR

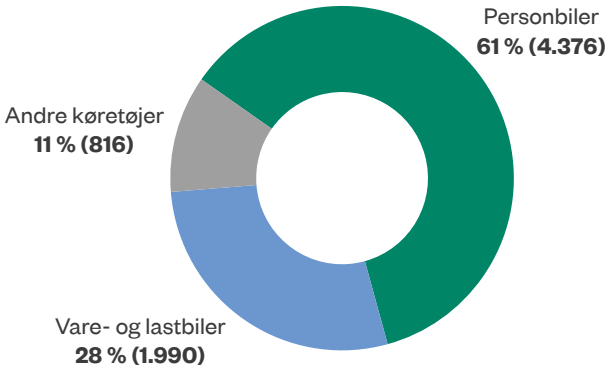
58. Vi har undersøgt, hvor mange køretøjer der står til nummerpladeinddragelse i DMR. Det aktuelle tal for antal køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, ændrer sig dagligt som følge af nummerpladeinddragelser, hvis køretøjet bliver afmeldt af køretøjsejeren, og når Færdselsstyrelsen anmoder om nummerpladeinddragelse for nye køretøjer. Vores undersøgelse bygger på det antal køretøjer, der den 15. april 2018 stod til nummerpladeinddragelse som følge af manglende syn.

Vi har videre undersøgt, hvor lang tid køretøjerne har stået til nummerpladeinddragelse og køretøjernes alder. Vi har undersøgt køretøjernes alder ud fra en antagelse om, at ældre køretøjer udgør en større sikkerheds- og miljømæssig risiko end nye køretøjer. Formålet er at vise konsekvenserne af, at politiet kun i beskedent omfang inddrager nummerplader på usynede køretøjer.

59. Pr. 15. april 2018 stod 7.182 køretøjer til nummerpladeinddragelse i DMR som følge af manglende syn. Figur 5 viser de køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse, fordelt på køretøjstype.

Figur 5

Køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn



Note: Procenttallene i figuren er afrundet.

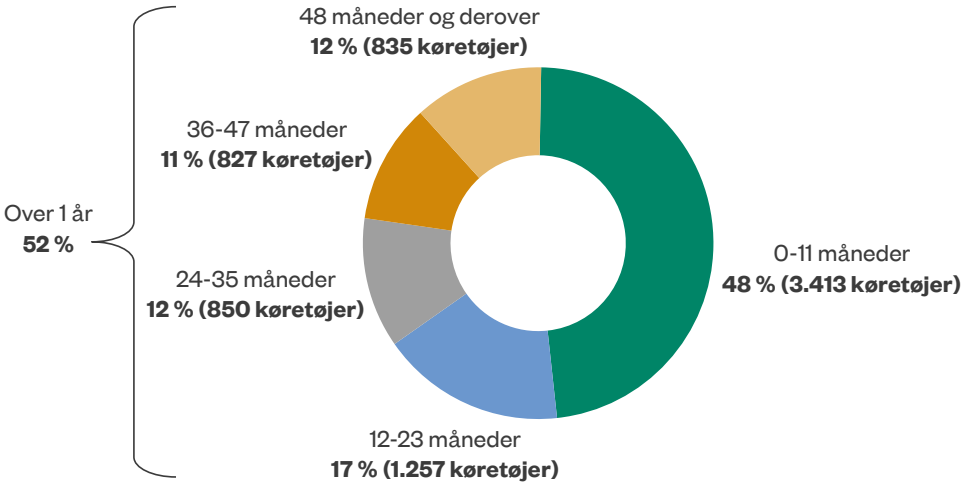
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dataudtræk fra det Digitale Motorregister pr. 15. april 2018.

Det fremgår af figur 5, at 61 % af de i alt 7.182 køretøjer, som stod til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2018, var personbiler. Vare- og lastbiler udgjorde 28 %, mens 11 % var andre køretøjer. Andre køretøjer omfatter fx påhængs- og sættevogne, men også enkelte køretøjer til ambulancekørsel, sygetransport og taxakørsel.

60. Vi har også undersøgt, hvor lang tid usynede køretøjer kan køre rundt, før nummerpladerne bliver afmeldt eller inddraget af politiet. Figur 6 viser køretøjerne opdelt efter, hvor lang tid de har stået til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2018 på grund af manglende syn.

Figur 6

Fordeling af køretøjer opdelt efter, hvor længe køretøjerne har stået til nummerpladeinddragelse



Note: Procenttallene i figuren er afrundet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dataudtræk fra det Digitale Motorregister pr. 15. april 2018.

Det fremgår af figur 6, at ca. 52 % af de køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2015, har stået til nummerpladeinddragelse i over 1 år. Køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse i mere end 2 år, udgør tilsammen 35 % (12 %+11 %+12 %). Køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse i mere end 4 år, udgør 12 % af alle køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse.

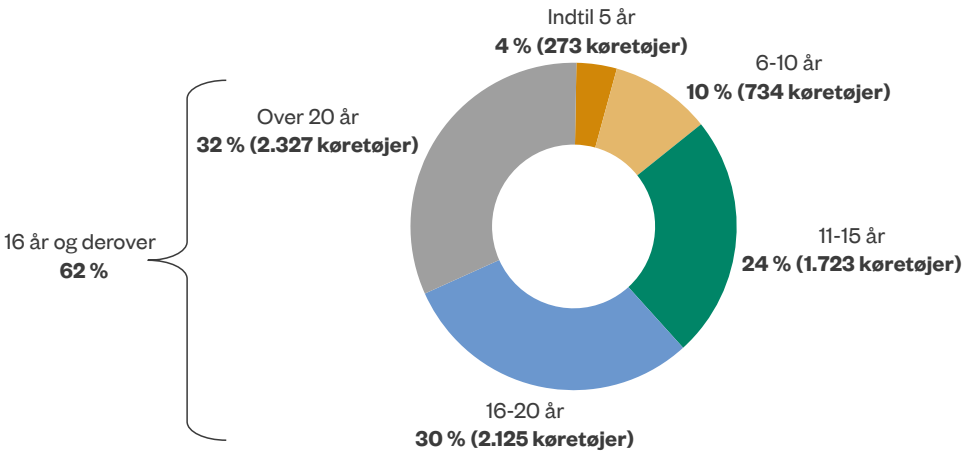
Vores undersøgelse viser dermed, at der er forholdsvis mange af de usynede køretøjer, som i flere år har stået til nummerpladeinddragelse og dermed i længere tid har kunnet køre usynede rundt på vejene.

Vi har også undersøgt, hvor længe de køretøjer, der har stået længst tid til nummerpladeinddragelse, har stået i DMR. Datasættet går tilbage til 2004. Undersøgelsen viser, at der er køretøjer, der har kunnet køre usynede rundt i mere end 10 år. Der er dog tale om få køretøjer.

61. Vi har undersøgt køretøjernes alder ud fra en antagelse om, at jo ældre køretøjet er, jo større risiko udgør køretøjet i trafikken. Med ældre køretøjer mener vi køretøjer, der er over 16 år. Figur 7 viser aldersfordelingen på køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2018 på grund af manglende syn.

Figur 7

Aldersfordeling på køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse



Note: En opgørelse fra Danmarks Statistik fra 2017 viser, at gennemsnitsalderen for danske personbiler er 8,9 år. Vi har anvendt 16 år som grænsen for ældre køretøjer, idet vi derved lægger os et stykke over gennemsnitsalderen.

Procenttallene i figuren er afrundet.

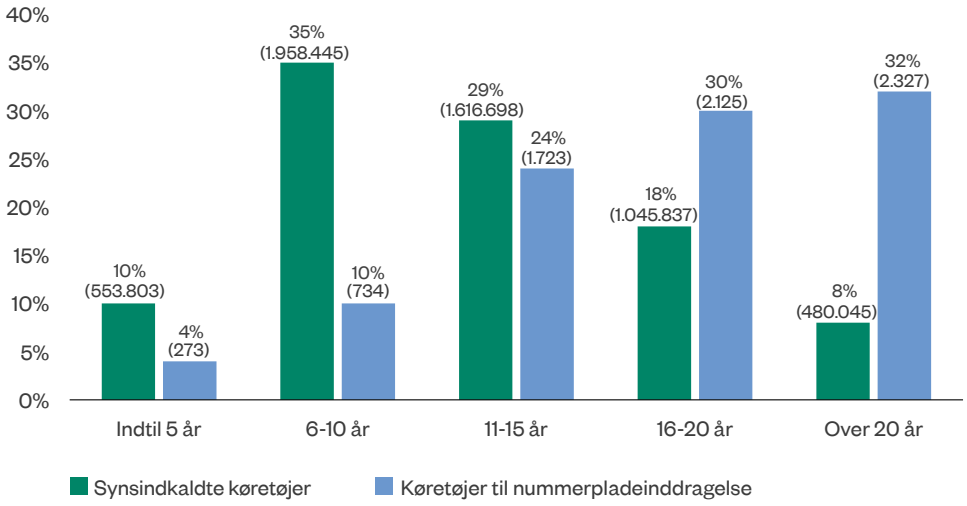
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dataudtræk fra det Digitale Motorregister pr. 15. april 2018.

Det fremgår af figur 7, at køretøjer, som er 16 år og derover, udgjorde 62 % af de i alt 7.182 køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2018. Køretøjer over 20 år udgjorde alene 32 % af alle de køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse. Der er således en relativt høj andel af ældre køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn.

62. Vi har sammenholdt aldersfordelingen for de køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn, med aldersfordelingen på den samlede population af de køretøjer, som Færdselsstyrelsen i perioden 2013-2017 indkaldte til syn, jf. figur 8. Sammenligningen kan give en indikation af, om bestemte køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, fx køretøjer, som er mere end 16 år, er over- eller underrepræsenteret i forhold til de synsindkaldte køretøjer generelt.

Figur 8

Aldersfordeling på synsindkaldte køretøjer og køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse i perioden 2013-2017



Note: Procenttallene i figuren er afrundet.

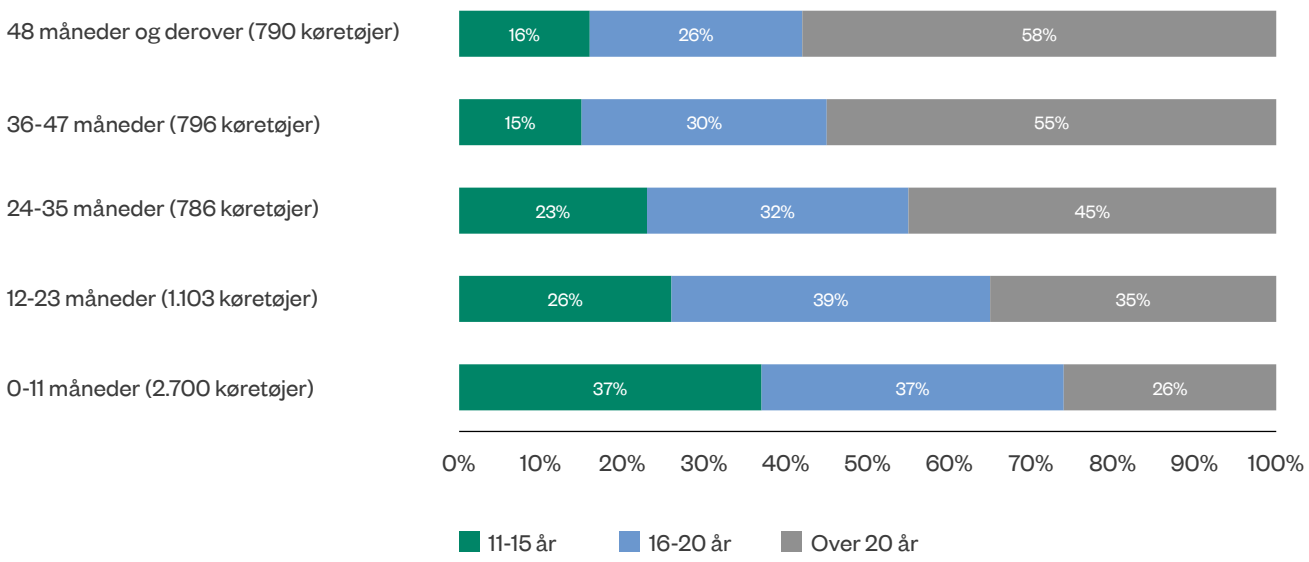
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dataudtræk fra Færdselsstyrelsen og det Digitale Motorregister.

Det fremgår af figur 8, at 64 % (35 %+29 %) af de synsindkaldte køretøjer var mellem 6 år og 15 år i perioden 2013-2017. Køretøjer over 16 år udgjorde 26 % (18 %+8 %)af de synsindkaldte køretøjer. Til sammenligning udgjorde andelen af køretøjer til nummerpladeinddragelse, som var mellem 6 år og 15 år, kun ca. 34 % (10 %+24 %), mens hovedparten – ca. 62 % (30 %+32 %) – var over 16 år. De ældre køretøjer er således overrepræsenteret i gruppen af køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, set i forhold til aldersfordelingen på de køretøjer, som Færdselsstyrelsen har indkaldt til syn. Der er således blandt de usynede køretøjer forholdsvis mange ældre køretøjer, der ikke er blevet synet eller afmeldt og derfor står til nummerpladeinddragelse.

63. Figur 9 viser fordelingen af køretøjernes alder i forhold til, hvor længe de har stået til nummerpladeinddragelse. Vi har valgt at se nærmere på de 3 ældste aldersgrupper, da yngre køretøjer i sagens natur ikke kan have stået mange år til nummerpladeinddragelse. Derudover udgør disse 3 aldersgrupper ca. 85 % af alle de køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse.

Figur 9

Køretøjer fordelt efter, hvor længe de har stået til nummerpladeinddragelse



Note: Procenttallene i figuren er afrundet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dataudtræk fra det Digitale Motorregister pr. 15. april 2018.

Der var 6.175 køretøjer ud af 7.182 køretøjer, der stod til nummerpladeinddragelse pr. 15. april 2018, som var over 11 år. Figur 9 viser, at andelen af køretøjer, der er over 20 år, bliver større, jo længere tid køretøjerne har stået til nummerpladeinddragelse. Figuren viser altså, at der er forholdsvis mange ældre køretøjer blandt de køretøjer, der har stået længst tid til nummerpladeinddragelse.

64. Rigsrevisionen har gennemgået Færdselsstyrelsens statistik over fejlprocenter for synede køretøjer. Statistikken viser, at der er en sammenhæng mellem køretøjernes alder og fejlprocenter, så fejlprocenten stiger, jo ældre køretøjet er. Det betyder, at der er en særlig risiko ved, at det primært er de ældre køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse. Det er særligt i forhold til disse køretøjer, at ejerne kan have et incitament til at spekulere i, om "det kan betale sig" at køre til syn, da udgifterne til reparation af køretøjet kan være høje.

Resultater

Undersøgelsen viser, at politiet har fastsat og overholdt fristerne for opkrævning af bøder og udstedelse af rykkere, når politiet modtager bøderne fra Færdselsstyrelsen. Politiet har i perioden 2013-2017 opkrævet en del af bøderne fra Færdselsstyrelsen (ca. 39 % af de modtagne bøder), mens en stor del af bøderne (ca. halvdelen) er sendt til inddrivelse hos SKAT. Det høje antal bøder, som videresendes til SKAT, indikerer en lav regelefterlevelse.

Undersøgelsen viser desuden, at politiet kun i beskedent omfang har inddraget nummerpladerne på de køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse i perioden 2012-2017 på grund af manglende syn (ca. 8 % af de køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse). Politiet inddrager kun nummerplader, når politiet tilfældigt antræffer et køretøj, der står til nummerpladeinddragelse. Undersøgelsen viser, at politiet ikke i tilstrækkelig grad har prioriteret at inddrage nummerplader set i forhold til målsætningen med lovændringen.

Godt halvdelen af de køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn, har kunnet køre usynede rundt i over 1 år. Ca. 12 % har kunnet køre usynede rundt i 4 år eller mere. Herudover er ældre køretøjer (over 16 år) overrepræsenteret blandt de køretøjer, der står til nummerpladeinddragelse, i forhold til det samlede antal synsindkaldte køretøjer. Da risikoen for fejl på køretøjerne stiger med køretøjets alder, er det efter Rigsrevisionens opfattelse uhensigtsmæssigt, at især ældre køretøjer kan køre usynede rundt i lang tid. Det er særligt i forhold til disse køretøjer, at ejerne kan have et incitament til at spekulere i, om "det kan betale sig" at køre til syn, da udgifterne til reparation af køretøjet kan være høje.

2.4. SKATs inddrivelse af restancer

Suspendering af den automatiske inddrivelse
Skatteministeren suspenderede i 2015 den automatiske inddrivelse i EFI. Suspenderingen skete som følge af ulovlig inddrivelse.

65. Vi har undersøgt, i hvilket omfang SKAT inddriver de bøder, som Færdselsstyrelsen udsteder for manglende syn, og som styrelsen og politiet sender til inddrivelse hos SKAT, hvis bøden ikke bliver betalt.

SKATs inddrivelse af bøder fra Færdselsstyrelsen og politiet

66. Vi har undersøgt, hvilke midler SKAT anvender til inddrivelse af fordringer vedrørende bilsynsbøder, som SKAT modtager fra Færdselsstyrelsen og politiet.

SKATs muligheder for at inddrive gæld har siden suspenderingen af den automatiske inddrivelse via SKATs it-system "Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI)" været begrænset af en mangelfuld systemunderstøttelse. Flere af de inddrivelsesredskaber, som SKAT ville have til rådighed i en normal driftssituation, har derfor ikke været tilgængelige, herunder lønindeholdelse og tvungne afdragsordninger.

67. SKAT har efter suspenderingen af EFI haft 3 inddrivelsesredskaber til inddrivelse af alle typer fordringer. Det primære middel til inddrivelse, herunder også af bøder, er modregning i overskydende skat. Modregning i overskydende skat sker løbende hen over året, men særligt i forbindelse med årsopgørelsen.

68. Modregning kan dog kun ske, når fordringerne er inddrivelsesparate. Det fremgår af beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, at det pr. 1. januar 2018 kun er ca. 30 % af de fordringer, der samlet ligger til inddrivelse i SKAT, som er inddrivelsesparate. De resterende 70 % kan ikke inddrives, enten fordi SKAT afventer afklaring af, om fordringerne er retskraftige, eller på grund af manglende data fra fordringshavere. For de ikke-inddrivelsesparate fordringer sker modregning først efter en manuel sagsbehandling i SKAT. Sagsbehandlingen skal tilvejebringe de nødvendige oplysninger for at sikre en lovlig inddrivelse. Sagsbehandlingen sker efter en prioritering ud fra fordringernes beløbsmæssige størrelse. Nogle af de ikke-inddrivelsesparate fordringer vil derfor ikke blive modregnet inden for fristen for udbetaling af det beløb, der kan modregnes i. Nogle af fordringerne vil komme til at ligge i længere tid, før SKAT kan inddrive dem.

Retskraftige og inddrivelsesparate fordringer
For at en fordring er *retskraftig*, må den ikke være forældet. For at en fordring er *inddrivelsesparat*, skal den have passeret sidste rettidige betalingsfrist, og fordringshaver skal forgæves have rykket skyldneren for betaling af fordringen. Desuden skal SKAT have modtaget en række oplysninger fra fordringshaver, herunder om fordringens stiftelses- og forfaldstidspunkt, rentesats, hovedstol mv.

Herudover gør nogle skyldnere – om end i begrænset omfang – brug af aftaler om frivillige indbetalinger til SKAT. Endelig kan der på baggrund af SKATs sagsbehandling i sager om konkurs, gældssanering og dødsboer indgå beløb til dækning af bøderestancer.

69. Rigsrevisionen har specifikt undersøgt SKATs inddrivelse af bilsynsbøder som følge af manglende syn. Vores undersøgelse af de fordringer og bødebeløb, som SKAT har modtaget fra Færdselsstyrelsen og politiet, viser, at bøderne fra Færdselsstyrelsen kun udgør en mindre del af de modtagne sager. Langt størstedelen af bødesagerne kommer fra politiet (ca. 97 %).

Bøders forrang i inddrivelsen
Ifølge lov om inddrivelse af gæld til det offentlige skal inddrivelsen af bøder som hovedregel gå forud for andre typer fordringer.

Undersøgelsen viser, at SKAT har inddrevet– helt eller delvist – ca. 38 % af de modtagne bøder fra Færdselsstyrelsen i perioden 2014-2017. SKAT har i samme periode inddrevet ca. 30 % af det samlede bødebeløb. Beholdningen af bøder i SKAT fra Færdselsstyrelsen og det skyldige beløb er mere end fordoblet i perioden. Der er dog tale om en begrænset beholdning af bøder fra Færdselsstyrelsen på ca. 2. mio. kr. ved udgangen af 2017, som SKAT mangler at inddrive.

70. Tabel 4 viser SKATs inddrivelse af bøder i bødesager på grund af manglende syn, som SKAT har modtaget fra politiet i perioden 2014-2017.

Tabel 4
SKATs inddrivelse af bøder fra politiet i perioden 2014-2017

	Bødesager fra politiet		Inddrevne bøder		Ultimobeholdning af bøder	
	(Antal)	(Kr.)	(Antal)	(Kr.)	(Antal)	(Kr.)
2014	4.403	14.154.560	870	1.939.203	3.851	12.186.654
2015	8.256	25.700.549	2.511	5.599.718	10.413	31.953.534
2016	9.480	31.045.436	3.635	8.330.937	17.379	53.871.311
2017	5.763	18.935.387	6.243	12.824.541	19.030	58.345.953
I alt	**27.902**	**89.835.932**	**13.259**	**28.694.399**	**-**	**-**

Note: SKAT har under kolonnen "Inddrevne bøder" oplyst det antal bøder/bødesager, som SKAT har inddrevet på i det pågældende år, dvs. også tilfælde, hvor inddrivelsen er påbegyndt, men hvor det inddrevne beløb ikke har været tilstrækkeligt til fuldt ud at dække fordringen. Antal inddrevne bøder i bødesager omfatter derfor både helt og delvist inddrevne bøder. Kolonnen "Ultimobeholdning af bøder" vil derfor også omfatte antal bøder, som er delvist inddrevet. Dette betyder, at ultimobeholdningen ikke kan afstemmes til det modtagne antal bødesager fratrukket antal inddrevne bødesager og afskrivninger.

Bøder, som SKAT har inddrevet i ét år, kan vedrøre bøder i bødesager fra tidligere år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet og SKAT.

Det fremgår af tabel 4, at SKAT har inddrevet bøder i ca. 13.000 bødesager fra politiet – helt eller delvist – svarende til ca. 47 % af i alt ca. 28.000 bødesager, som SKAT har modtaget fra politiet i perioden 2014-2017. Det svarer til ca. ⅓ af det tilhørende bødebeløb. Beholdningen af bødesager hos SKAT, som SKAT har modtaget fra politiet, og det tilhørende skyldige beløb er mere end firedoblet i perioden 2014-2017. Ved udgangen af 2017 er der tale om en beholdning på ca. 58 mio. kr., som SKAT mangler at inddrive.

71. Den stigende beholdning af bilsynsbøder er p.t. ikke i risiko for at forælde. Det skyldes en lovændring om udskydelse af forældelse af offentlige fordringer, som Folketinget vedtog i 2015. Ifølge lovændringen regnes forældelsesfristen for offentlige fordringer først fra den 20. november 2018. Det betyder, at fordringer vedrørende bilsynsbøder – som er under 10.000 kr. og derfor har en forældelsesfrist på 5 år – tidligst kan forældes fra november 2023.

SKATs initiativer for at forbedre inddrivelsen

72. Efter at skatteministeren suspenderede den automatiske restanceinddrivelse via EFI i september 2015, har SKAT arbejdet på at udvikle et nyt inddrivelsessystem.

SKAT har oplyst, at inddrivelsesområdet forventes normaliseret i 2019, hvorefter restancerne, herunder også bilsynsbøder, vil kunne inddrives systematisk og konsekvent.

SKAT har videre oplyst, at Færdselsstyrelsens fordringer tidligst kobles på det nye inddrivelsessystem i 2. halvår 2018 i forbindelse med Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tilkobling til systemet. Tidspunktet er dog behæftet med usikkerhed. For politiets fordringer er det endnu uvist, hvornår fordringerne kan kobles på det nye inddrivelsessystem.

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, at der efter Rigsrevisionens vurdering er væsentlige risici for forsinkelser, inden inddrivelsen kan forventes at være normaliseret. Det er Rigsrevisionens vurdering, at inddrivelsen først kan betragtes som normaliseret, når alle fordringer er overført til det nye inddrivelsessystem.

Resultater

Undersøgelsen viser, at SKAT har inddrevet ca. ⅓ af bilsynsbøderne fra Færdselsstyrelsen og politiet i perioden 2014-2017. Beholdningen af bilsynsbøder fra Færdselsstyrelsen til SKAT er mere end fordoblet i perioden. Beholdningen af bilsynsbøder fra politiet er mere end firedoblet i perioden og udgør langt hovedparten af beholdningen af bilsynsbøder.

Lovændringen om udskydelse af forældelse af gæld til det offentlige betyder, at den stigende beholdning af bilsynsbøder ikke p.t. er i risiko for at forælde, da bøderne tidligst vil kunne forældes fra november 2023.

SKATs inddrivelse af bilsynsbøder er ikke tilstrækkelig, hvis bøderne skal have en præventiv effekt og bidrage til at sikre, at køretøjsejere kommer til syn. SKATs indsats understøtter ikke tilstrækkeligt målsætningen om at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, i overensstemmelse med lovændringen.

2.5. Færdselsstyrelsens evaluering og opfølgning

73. Vi har undersøgt, om Transport-, Bygnings- og Boligministeriet løbende har evalueret og fulgt op på formålene med lovændringen.

74. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har delegeret kompetencen til Færdselsstyrelsen, der således i det daglige er ansvarlig for lovændringen. Lovændringens samlede målopfyldelse forudsætter, at alle myndigheder – fordelt på 3 ministerier – løser deres opgaver tilstrækkeligt og med samme formål for øje.

Vi gennemgår først, om Færdselsstyrelsen har evalueret, om lovens formål er opfyldt. Derefter gennemgår vi, hvordan Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har fulgt op på evalueringerne.

Færdselsstyrelsens evaluering af lovændringens virkninger

75. Færdselsstyrelsen har siden 2013 evalueret ordningen efter lovændringen.

Færdselsstyrelsen har evalueret sin egen indsats ved at se på udviklingen i antal synsindkaldte køretøjer, antal erindringsbreve om at få køretøjet synet og det antal bøder, som styrelsen selv har udstedt og opkrævet. Opgørelserne er kvartalsvise og indikerer virkningen af bødeinstrumentet i forhold til regelefterlevelsen. Et fald i antal udsendte erindringsbreve og i antal udstedte bøder indikerer større regelefterlevelse, mens en stigning indikerer dårligere regelefterlevelse.

Færdselsstyrelsen har i de senere år konstateret, at styrelsen udsteder langt flere bøder end oprindeligt estimeret. Styrelsen forventede, at det mest sandsynlige var, at det samlede antal udstedte bøder pr. år ville ligge på ca. 7.500, mens worst case scenario var på 24.800 bøder pr. år. Styrelsens opgørelse viser, at de i 2017 udstedte 34.026 bøder, dvs. over 9.000 mere end worst case scenario.

Rigsrevisionen finder, at det høje antal bøder pr. år indikerer, at det præventive sigte med bøderne er mindre end forventet, og at truslen om en bøde således har mindre effekt på køretøjsejerne end forudsat.

Færdselsstyrelsen opgør, hvor mange bøder de selv lykkes med at opkræve, og hvor mange de må videresende til politiet og SKAT. Styrelsen følger ikke udviklingen i, hvor mange bøder politiet opkræver, hvor mange bøder politiet må sende til inddrivelse hos SKAT, eller i hvor høj grad SKAT lykkes med at inddrive bøderne.

76. Færdselsstyrelsen har på forskellige tidspunkter opgjort eget resurseforbrug og har forhørt sig om det resurseforbrug, politiet har, men uden at spørgsmålet om resurser hos alle involverede myndigheder har været genstand for en løbende, systematisk evaluering.

Færdselsstyrelsen har opgjort, at de i 2016 brugte 5-6 årsværk på administration af bødeordningen mod de i lovændringen forudsatte 2 årsværk. Styrelsen har konstateret, at der alene i de 9 første måneder af 2016 blev afgjort ca. 6 gange så mange sager om manglende syn ved domstolene (18.300 sager) som i hele 2012 (3.200 sager – lovændringen slog først igennem i domstolssager fra 2013).

77. Færdselsstyrelsen følger desuden løbende (ca. halvårligt) udviklingen i antal køretøjer, der ikke bliver synet, baseret på udtræk fra DMR, som SKAT på opfordring udarbejder til styrelsen. Styrelsen har i de seneste interne evalueringer (af 20. april og 19. juni 2017) opgjort, at antallet er faldet fra ca. 15.000 før lovændringen til nu 7.000-8.000 mod de forventede 2.000-3.000. Det fremgår også af styrelsens evalueringer, at de har kunnet identificere en vigende effekt af lovændringen i de senere år.

78. Færdselsstyrelsens seneste evalueringsnotater (af 20. april og 19. juni 2017) til direktionen, forankret i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, opsummerer, at: *"Der anvendes i dag væsentligt flere resurser til administration af bødeforelægsordningen end forudsat, da den blev indført. Siden de administrative bødeforlæg blev indført, har efterlevelsen af kravet om periodisk syn været vigende, og der udsendes nu flere påmindelsesbreve og bødeforlæg, samtidig med at antallet af bødeforelæg, der vedtages, har været faldende. Antallet af sager, der bliver afgjort ved domstolene, er i dag mere end 6 gange så stort som i 2012"*.

Vedtagelse af bøde
En borger, som vedtager et bødeforelæg, erkender bøden.

Året forinden indstillede Færdselsstyrelsen i et internt evalueringsnotat (af 4. maj 2016) til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen: *"at den samlede proces for synsindkaldelse og bøde gentænkes, med henblik på at der etableres et mindre resursekrævende, mere simpelt og smidigere system til afvikling af periodisk syn for køretøjer"*.

79. Færdselsstyrelsen har ikke evalueret antallet af nummerplader, som politiet faktisk inddrager. Styrelsen har i interne notater peget på og har umiddelbart efter, at lovændringen trådte i kraft, gjort politiet opmærksom på, at politiet skal følge op med nummerpladeinddragelse, når Færdselsstyrelsen anmoder om nummerpladeinddragelse, for at lovændringens forventninger skal indfries, og bødeinstrumentet skal have en effekt.

Færdselsstyrelsen har heller ikke evalueret, hvilke typer køretøjer der typisk står til nummerpladeinddragelse – det være sig ud fra alder og type af køretøj – eller hvor længe de har stået der.

80. Samlet set har Færdselsstyrelsen evalueret udviklingen i regelefterlevelsen med hensyn til antal bøder, de selv udsteder og opkræver, og med hensyn til niveauet for det antal køretøjer, der ikke bliver synet. Styrelsen har i et vist omfang fulgt udviklingen i administrative resurser til bødeordningen. Styrelsen har ikke undersøgt, om der er kritiske målgrupper blandt de køretøjer, der ikke bliver synet. Styrelsen har desuden ikke evalueret, hvor mange nummerplader politiet faktisk inddrager, ligesom de heller ikke har evalueret på politiets bødeopkrævning eller SKATs inddrivelse af bøderestancer.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfølgning

81. Vi har undersøgt, om Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har fulgt op på evalueringerne, og om formålene med lovændringen er indfriet.

82. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet ikke har iværksat yderligere tiltag eller justeringer på baggrund af evalueringerne.

83. Ordningen hviler efter lovændringen på den arbejdsdeling, der fremgår af lovgrundlaget og ressortfordelingen samt fx de proceskrav, der er indbygget i lovgivningen i form af tidsfristerne for udstedelse af bøder og for oplysning til politiet om, hvilke køretøjer der står til nummerpladeinddragelse.

Organisatorisk agerer hver myndighed inden for egne rammer, og der er ikke et fælles udgangspunkt, fx i form af en erfa-gruppe, et tværgående kommissorium, en styregruppe eller anden type forum til håndtering af eventuelle udfordringer med at løse egne opgaver eller indfri lovændringens samlede forventninger.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har således inden for ordningen kun begrænsede muligheder for at påvirke de andre myndigheders indsatser og dermed den samlede målopfyldelse.

84. Færdselsstyrelsen har oplyst, at styrelsens direktion medio 2012 holdt møder med politiets direktion om lovændringen, og at styrelsen har holdt et orienteringsmøde med politiet om lovændringen umiddelbart efter, at den trådte i kraft. Styrelsen har desuden forhørt sig om udviklingen i antal domstolssager og politiets resurseforbrug som anklagemyndighed.

Færdselsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har fravalgt at indlede en dialog med politiet om, hvorvidt politiet inddrager nok nummerplader. Styrelsen har oplyst, at det skyldes, at de har bemærket, at politiet de senere år åbenlyst har fået flere nye politisk højt prioriterede opgaver (fx grænsekontrol og terrorbekæmpelse).

85. Undersøgelsen viser dog også, at Færdselsstyrelsen fra medio 2016 har forhørt sig hos politiet om et teknisk emne, nemlig udviklingen i antal patruljebiler med automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG). I interne evalueringsdokumenter har styrelsen udtrykt forventning om, at en udbredelse af ANPG i patruljevogne vil medføre en hurtig og konsekvent indgriben fra politiets side, dvs. at politiet vil foretage flere nummerpladeinddragelser. Styrelsen har ikke fulgt op på, om ANPG faktisk har øget politiets inddragelse af nummerplader.

86. Endelig viser undersøgelsen, at Færdselsstyrelsen har været i løbende og relativt tæt dialog med SKAT om tekniske spørgsmål, som styrelsens indsatser afhænger af. Styrelsen har oplyst, at implementeringen af it-systemet i styrelsen til håndtering af den nye bødeproces var afhængig af en systemintegration til SKATs it-system DMR. Dialogen om systemintegrationen fandt navnlig sted i opstartsfasen, dvs. i tiden omkring lovændringens ikrafttræden, men i øvrigt løbende ved behov. Tilsvarende har styrelsen et lille halvt års tid efter, at lovændringen trådte i kraft, været i dialog med SKAT om betingelserne for videresendelse af bøder til inddrivelse hos SKAT.

87. Færdselsstyrelsen har desuden primo 2014 og senest i 2016 kommunikeret med politiet og SKAT om uoverensstemmelser mellem de tal, politiet har oplyst for antal køretøjer til nummerpladeinddragelse, og de tal, som styrelsen har modtaget fra DMR. I begge tilfælde viste det sig delvist at bero på manglende klar information til politiet om, hvilke synsresultater der var "godkendt", og hvilke der ikke var, og delvist, at politiets systemer undlod at tælle køretøjer med både synssager og forsikringssager som synssager. Begge forhold blev udredt og korrigeret i de konkrete situationer.

88. Bortset fra dialogen om de nævnte tekniske emner og enkelte møder på direktionsniveau mellem Færdselsstyrelsen og politiet i forbindelse med indførelsen af lovændringen viser undersøgelsen, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet ikke har fulgt op på evalueringerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet delvist har løftet ansvaret for at evaluere og følge op på evalueringerne. Færdselsstyrelsen har løbende evalueret sin egen indsats og udviklingen i antallet af køretøjer, der har stået til nummerpladeinddragelse, på baggrund af oplysninger fra SKATs it-system DMR. Ministeriet har imidlertid ikke fulgt op på evalueringerne, herunder taget initiativ til at ændre ordningen.

Rigsrevisionen, den 3. oktober 2018

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om målsætningen i lovændringen i 2012 er opnået, og om Transport-, Bygnings- og Boligministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at reducere antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, er tilstrækkelig.

Vi har undersøgt, om målsætningen om at opnå en større regelefterlevelse for køretøjsejere, som skal have synet deres køretøj, er opnået. Af lovændringen fremgik det, at antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, skulle nedbringes fra et konstant niveau på ca. 15.000 til 2.000-3.000 med henblik på at styrke regelefterlevelsen, miljøet og trafiksikkerheden. Desuden fremgik det, at politiet skulle have bedre muligheder for at inddrage nummerpladerne på de køretøjer, der – på trods af bøder og påbud til køretøjsejerne – ikke bliver synet.

I undersøgelsen indgår Færdselsstyrelsen, politiet og SKAT. Færdselsstyrelsen har ansvaret for forvaltningen af synsloven, jf. lov om godkendelse og syn af køretøjer fra 2004 med senere ændringer, herunder at fastsætte de nærmere regler for syn. Færdselsstyrelsens opgave er således at indkalde alle de synspligtige køretøjer til syn, udstede bøder og påbud, opkræve bøder fra køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj, og anmode politiet om nummerpladeinddragelser. Politiets opgave er at inddrage nummerpladerne på de køretøjer, der ikke bliver synet, ligesom de skal opkræve de bøder, som Færdselsstyrelsen har videresendt til dem, når bøden erkendes over for politiet. SKAT har til opgave at inddrive ikke-betalte bøder, der er videresendt fra Færdselsstyrelsen og politiet.

Vi har afgrænset undersøgelsen til perioden 2010 - april 2018. Undersøgelsen bygger på en registeranalyse af alle de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse siden 2004, en gennemgang af dokumenter og interviews med myndighederne.

Vi har undersøgt lovændringens virkning på køretøjsejernes regelefterlevelse i forhold til, om de får synet deres køretøj. Vi har derudover undersøgt data og processer vedrørende Færdselsstyrelsens indkaldelse til syn, udstedelse og opkrævning af bøder, udstedelse af påbud samt anmodninger til politiet om nummerpladeinddragelser. Desuden har vi undersøgt politiets opkrævning af bøder og inddragelse af de nummerplader, som Færdselsstyrelsen har anmodet politiet om at inddrage, samt SKATs inddrivelse af bøder.

Endelig har vi ved hjælp af en mindre stikprøve af sager foretaget en systemtest af synsprocesserne, herunder påbuds- og bødeprocessen i Færdselsstyrelsen og bødeprocessen i politiet. Sagsgennemgangen giver en indikation af, om myndighederne følger regelgrundlaget. Rigsrevisionen gennemførte i marts 2018 en revision af SKATs inddrivelse af offentlige restancer, herunder bøderestancer. I vores undersøgelse baserer vi os på denne revision, og vi har derfor ikke gennemført en selvstændig gennemgang af sager i SKAT vedrørende inddrivelse af bøderestancer.

Dokumenter

Vi har gennemgået en række væsentlige dokumenter, herunder:

- lov om godkendelse og syn af køretøjer fra 2004 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 959 af 24. september 2012
- forslag til lov om ændring af lov om godkendelse og syn af køretøjer fremsat den 23. februar 2011 inkl. lovbemærkninger
- lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fra 2008 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015
- lov nr. 1253 af 17. november 2015 om lov om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige
- bekendtgørelse nr. 516 af 1. juni 2012 om godkendelse og syn af køretøjer (synsbekendtgørelsen)
- bekendtgørelse nr. 1080 af 20. september 2017 om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG)
- bekendtgørelse nr. 409 af 9. april 2015 om opkrævning af visse bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb, sagsomkostninger mv. samt afgørelse om udståelse af forvandlingsstraf for bøde (bødebekendtgørelsen)
- bekendtgørelse nr. 576 af 29. maj om inddrivelse af gæld til det offentlige
- vejledning om opkrævning af visse bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger og om afgørelse om udståelse af forvandlingsstraf for bøde (bødevejledningen)
- Rigspolitiets vejledning om politiets adgang til det Digitale Motorregister (DMR)
- Rigspolitiets udkast til kundgørelse VII nr. 5 om politiets nummerpladeinddragelse efter anmodning fra SKAT og Færdselsstyrelsen fra 22. juni 2016
- Rigspolitiets foreløbige retningslinjer for politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse
- SKATs juridiske vejledning (afsnit G.A.3.7.1) om inddrivelse af bøderestancer
- Færdselsstyrelsens materiale om synsprocessen
- Færdselsstyrelsens vejledning om administrative bøder
- Færdselsstyrelsens it-arkitektur for flowet af synsdata
- materiale fra Rigspolitiet om kontrolordningen
- Færdselsstyrelsens evalueringsnotater og interne materiale om opfølgning på effekten af lov om ændring af lov om godkendelse og syn af køretøjer, der blev vedtaget den 18. maj 2011.

Formålet med dokumentgennemgangen har været at undersøge myndighedernes opgaver og ansvar i forhold til køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. Vi har gennemgået myndighedernes retningslinjer for de enkelte opgaver, herunder vurderet, om myndighederne lever op til lovgivningen på området.

Formålet har desuden været at undersøge Færdselsstyrelsens implementering af lovændringen, som Folketinget vedtog i maj 2011 med ikrafttræden i juli 2012, og som skulle begrænse antallet af køretøjer, der ikke bliver synet. Vi har desuden haft fokus på Færdselsstyrelsens løbende evaluering og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfølgning på formålene med lovændringen.

Interviews

Vi har gennemført en række interviews/møder med:

- Færdselsstyrelsen, Bilsyn
- Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Center for ressourcer
- Rigspolitiets Færdselscenter
- SKAT, Inddrivelse
- Transport-, Bygnings- og Boligministeriets departement
- Skatteministeriets departement.

Formålet med interviewene/møderne har været at belyse myndighedernes praksis i forhold til deres opgaver vedrørende periodisk syn. Vi har særligt haft fokus på tilrettelæggelsen af Færdselsstyrelsens indkaldelse af køretøjsejere til syn samt udstedelse af bøder og påbud til køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj. Vi har derudover haft fokus på Færdselsstyrelsens evaluering og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfølgning på formålene med lovændringen.

Vi har desuden haft fokus på politiets praksis i forhold til inddragelse af nummerplader og bødeopkrævning samt SKATs inddrivelse af bøderestancer. Interviewene har bidraget til at kvalificere vores gennemgang af dokumenter og dataanalyser i undersøgelsen.

Dataanalyser

Formålet med dataanalyserne har været at undersøge køretøjsejernes regelefterlevelse over tid. Derudover har vi undersøgt, i hvilket omfang Færdselsstyrelsen, politiet og SKAT har gjort brug af de sanktionsmuligheder, myndighederne har over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj.

Køretøjsejernes regelefterlevelse

Vi har undersøgt køretøjsejernes regelefterlevelse over tid ved at analysere antallet af køretøjer, der ikke bliver synet. Denne del af analysen er afgrænset til perioden 2010 - april 2018. Vi har brugt data fra 2 kilder til denne analyse. Data for perioden 2010-2011 er fra CRM, og data for perioden 2012 - april 2018 er fra DMR.

Vi har desuden undersøgt, hvor stor en procentdel af køretøjsejerne der har modtaget bøder for ikke at overholde fristerne for syn i perioden 2013-2017. Begge analyser er overordnede indikatorer for køretøjsejernes regelefterlevelse. Desuden har vi opgjort andelen af køretøjsejere, der både har modtaget en A-bøde og en B-bøde i perioden 2013-2017. Dermed har vi en indikator for regelefterlevelsen i bødeprocessen.

2015 er udgået af begge analyser vedrørende bøder, da Færdselsstyrelsen har oplyst, at 2015 var et atypisk år. Styrelsen begyndte i april 2015 at sende synsindkaldelser til køretøjsejernes e-Boks i stedet for som almindeligt brev. Det overså mange imidlertid, og udstedelsen af bøder steg betragteligt. Det førte til, at styrelsen siden november 2015 har sendt et almindeligt brev til de køretøjsejere, der overskrider synsfristen med 4 uger, og siden er antallet af bøder faldet.

Brug af sanktioner over for køretøjsejere, der ikke får synet deres køretøj
Vi har undersøgt, i hvilket omfang politiet inddrager nummerpladerne på de køretøjer, som Færdselsstyrelsen har anmodet politiet om at inddrage, og som derfor i DMR er markeret med manglende syn. Der er tale om en registeranalyse gennemført ud fra data, som SKAT har udtrukket fra DMR den 15. april 2018. Datasættet indeholder alle køretøjer, som i perioden juni 2004 - april 2018 er blevet oprettet i DMR med markeringen "Nummerpladeinddragelse på grund af manglende syn". Ved at gennemføre en registeranalyse af de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse, har vi det fulde billede af alle de køretøjer, som har stået til nummerpladeinddragelse i perioden.

Datasættet omfatter hovedsageligt personbiler til privatkørsel og tunge køretøjer, herunder lastbiler og varevogne. Endvidere indeholder datasættet i begrænset omfang køretøjer til ambulancekørsel, sygetransport, taxakørsel, campingvogne, beboelsesvogne, blokvogne, sættevogne og store personbiler. Nogle af disse vogne er ikke omfattet af reglerne om periodisk syn. Der er tale om ganske få tilfælde, som er indeholdt i datasættet, idet de har været omfattet af politiets kontrolsyn.

Vi har fjernet alle dubletter i datasættet, i alt ca. 2.200. Dubletter kan være et udtryk for, at en køretøjsejer i flere synsperioder får en markering om nummerpladeinddragelse, men det kan også være et udtryk for en fejloprettelse i registret, og vi har derfor valgt at se bort fra alle dubletter. Vi har desuden fjernet alle de køretøjer, der er oprettet i DMR, men som endnu ikke er oprettet som en sag hos politiet. Oprettelse i DMR sker i det øjeblik, køretøjet ikke fremstilles til syn, dvs. på dagen for synsfristen, men det er først, når køretøjet har overskredet synsfristen med 15 uger, at det bliver oprettet som en sag hos politiet om nummerpladeinddragelse. Vi har identificeret de køretøjer, der er oprettet i DMR, men som ikke er oprettet som en sag hos politiet, ved at beregne den tid, der er gået mellem oprettelse af sagen i DMR og datoen for sagens ophør. Alle de køretøjer, hvor køretøjsejeren inden 15 uger får bragt forholdet i orden – og hvor køretøjet derfor ikke bliver oprettet som en sag hos politiet – har vi derfor fjernet. Det sker fx, hvis køretøjsejeren afmelder køretøjet eller får det synet og godkendt inden de 15 uger.

Vi har undersøgt, hvor mange køretøjer der stod til nummerpladeinddragelse, og hvor lang tid køretøjerne har stået til nummerpladeinddragelse. Vi har beregnet den tid, et køretøj har stået til nummerpladeinddragelse, som differencen mellem den dato, sagen blev oprettet hos politiet, jf. DMR, og den dato, SKAT har udtrukket data fra i DMR (den 15. april 2018).

Vi har desuden undersøgt køretøjernes alder. Køretøjernes alder er undersøgt ud fra en antagelse om, at ældre køretøjer udgør en større sikkerheds- og miljømæssig risiko end nye køretøjer. Ældre køretøjer definerer vi i undersøgelsen som køretøjer, der er 16 år eller derover. Vi har desuden sammenholdt antallet af køretøjer i DMR med antallet af nummerplader, som politiet har inddraget i perioden 2012-2017.

Det har ikke været muligt for politiet at opgøre, hvor mange nummerpladeinddragelser der skyldes manglende syn. Dette skyldes, at gerningskoden i politiets sagsstyringssystem "Inddragelse af nummerplader" indeholder alle typer nummerpladeinddragelser, og at politiet ikke kan adskille de nummerpladeinddragelser, der skyldes manglende syn, fra andre årsager. Rigspolitiet har derfor på baggrund af alle nummerpladeinddragelser i 2016 foretaget et skøn over antallet af nummerpladeinddragelser, der skyldes manglende syn. Rigspolitiet har skønnet, at 1.600-1.900 nummerpladeinddragelser ud af i alt 4.637 nummerpladeinddragelser i 2016 skyldes manglende syn. Dette svarer til mellem 35 % og 41 % af alle nummerpladeinddragelser. Rigsrevisionen har på baggrund af Rigspolitiets skøn beregnet, hvor mange nummerplader politiet har inddraget i perioden 2012-2017. Vi har ved beregningen taget afsæt i, at 38 % af alle inddragelser skyldes manglende syn, og vi har lagt til grund, at det angivne skøn gælder for hele perioden.

Vi har gennemført analyser af data for Færdselsstyrelsens og politiets opkrævning af bøder for manglende syn i perioden 2013-2017, herunder hvor mange bøder styrelsen har udstedt, opkrævet og videresendt til politiet eller SKAT, og hvor mange bødesager politiet har modtaget fra Færdselsstyrelsen, opkrævet og sendt til inddrivelse hos SKAT.

Vi har tilsvarende gennemført analyser af data for SKATs inddrivelse af bøder i bødesager for manglende syn, som SKAT har modtaget fra Færdselsstyrelsen og politiet i perioden 2014-2017. For at vurdere, hvor stor en andel af bøderne SKAT inddriver, har vi gennemgået antallet af bøder og bødebeløb, som SKAT har modtaget, og antallet af bøder og bødebeløb, som SKAT har inddrevet. Herudover har vi analyseret udviklingen i primo- og ultimobeholdningen af bøder og bødebeløb.

Analysen af SKATs inddrivelse af bøder er udført ved, at vi fra Færdselsstyrelsen og politiet har modtaget en liste over de bødesager, som de 2 myndigheder har videresendt til SKAT i perioden 2014-2017. Til hver bødesag er knyttet et særligt id-nummer – et såkaldt EFI-fordrings-id. Ud fra dette id-nummer har SKAT kunnet udsøge bøderne i inddrivelsessystemet. Herved har SKAT kunnet oplyse antallet af bøder, som SKAT har modtaget og inddrevet, og ultimobeholdningen af bilsynsbøder i SKAT. SKAT har ligeledes kunnet oplyse de tilsvarende bødebeløb.

Sagsgennemgang af syns- og bødeprocesser

Formålet med sagsgennemgangen har været at foretage en systemtest af myndighedernes interne processer, herunder synsprocessen, og om de angivne tidsfrister for påbuds- og bødeprocessen i Færdselsstyrelsen og for bødeprocessen i politiet i praksis bliver udført, så køretøjsejeren oplever at blive sanktioneret inden for de tidsfrister, der følger af lovgrundlag og vejledninger. Vi udvalgte 5 bøder på grund af manglende syn hos politiet og 10 bøder på grund af manglende syn hos Færdselsstyrelsen. Vi valgte et lavere antal bøder hos politiet, da politiets bødesystem tidligere er revideret som led i Rigsrevisionens årlige revision af politiet. Den årlige revision viste, at bødeopkrævningen følger retningslinjer og vejledninger på området, og at der ikke forekommer væsentlige regelbrud i opkrævningen.

Fra Færdselsstyrelsen udvalgte vi de 10 bødesager på baggrund af en oversigt over alle A- og B-bøder udsendt i uge 20 i 2017. De 10 bødesager er tilfældigt udvalgt. Hos politiet bad vi om 5 bødesager, som politiet havde færdigbehandlet i 2017.

Vi har ikke tilsvarende gennemført en selvstændig sagsgennemgang i SKAT vedrørende inddrivelse af bøderestancer. Vi har i stedet baseret os på den del af Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, som vedrører SKATs inddrivelse af offentlige restancer, herunder bøderestancer.

Gennemgangen af bødesagerne fra Færdselsstyrelsen og politiet er ikke repræsentative. Da bødeprocesserne hos begge myndigheder er automatiserede processer, hvilket minimerer risikoen for sagsbehandlingsfejl, kan sagerne dog give en indikation af, om de automatiske processer for bødeprocessen fungerer, som de skal.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Administrativt bødeforelæg	En bødeform, som en offentlig myndighed kan bemyndiges til at udstede ved en lovovertrædelse, hvis lovovertrædelsen er klar, og sagen kan forventes højst at medføre bødestraf. Når den sigtede erkender lovovertrædelsen og erklærer sig villig til at betale (dvs. betaler) inden for en given frist, er det i praksis en måde at afslutte en sag på uden involvering af politiet og domstolene. Vi bruger for formidlingens skyld det kortere ord bøde.
Aktiv nummerplade-inddragelse	Under den tidligere gældende kontrolordning foretog politiet målrettede indsatser for at inddrage nummerplader på køretøjer med en synssag.
Centralregistret for Motorkøretøjer (CRM, CRM3)	Oprindeligt navnet på en instans hos politiet, der bl.a. registrerede, omregistrerede og afmeldte nummerplader. Desuden navnet på et it-system med oplysninger om køretøjerne og deres nummerplader. I januar 2008 overgik opgaverne og systemet til SKAT. Tallet efter forkortelsen angiver, hvilken version af systemet der er tale om. CRM3 er dog politiets system, hvor de også gemmer andre oplysninger end dem, SKAT har i DMR, fx oplysninger om strafbare forhold såsom stjålne køretøjer.
Det Digitale Motorregister (DMR)	Videreudvikling af CRM. Det afgørende nye i forhold til CRM er digitaliseringen af registret, som SKAT ejer, udvikler og vedligeholder.
Erkendt versus ikke-erkendt bødeforelæg	Hvis en borger/virksomhed erkender et bødeforelæg, men ikke betaler, kan den bødeudstedende myndighed sende bøden til inddrivelse hos SKAT. Hvis borgeren/virksomheden derimod ikke erkender bøden, skal den videresendes til politiet (og eventuelt domstolene) til afgørelse, før politiet kan opkræve bøden eller kan sende den til inddrivelse hos SKAT, hvis bøden fortsat ikke betales.
Fordring	SKATs udtryk for gæld til det offentlige, som en myndighed har til gode, men ikke selv er lykkedes med at opkræve og derfor har sendt til inddrivelse hos SKAT.
Kontrolordningen	En aftale mellem Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og Justitsministeriet, som var gældende i perioden januar 1999 - 2013. Aftalen normerede, hvor mange og hvilke typer køretøjers nummerplader politiet skulle inddrage på grund af manglende syn.
Omsyn	Ved et periodisk syn kan et køretøj få synsresultatet "kan godkendes efter omsyn". Det betyder, at køretøjet skal repareres og efterfølgende godkendes ved et omsyn. Fristen herfor er 33 kalenderdage, uanset antallet af omsyn for at få køretøjet godkendt.
Passiv nummerplade-inddragelse	Inddragelse af nummerpladerne på et køretøj, hvis politiet tilfældigt og i anden sammenhæng stopper køretøjet.
Periodisk syn	Lovpligtigt for stort set alle køretøjstyper siden januar 1998 som følge af EU-lovgivning. Før 1998 var personbiler undtaget fra periodisk syn i Danmark. Frekvensen for periodisk syn afhænger af køretøjstypen. Andre former for syn er fx omsyn, registreringssyn (bl.a. ved køb af et brugt køretøj, der ikke er synet i 2 år og ved visse ændringer af køretøjets udstyr og indretning) eller kontrolsyn.
Restance	Forfalden og ubetalt gæld, hvor sidste rettidige betalingsdag er overskredet.
Synssag	Udtryk i politiets system for de køretøjer, der ikke er blevet synet, og som derfor står til nummerplade-inddragelse.