

Fiche 5: Richtlijn Verkeersveiligheid Weginfrastructuur

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de Verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 274

d) EUR-Lex ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0274>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

EUR-Lex <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2014-12-eval-directive-2008-96-ec.pdf>

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De huidige richtlijn is in 2008 aangenomen om ervoor te zorgen dat de verkeersveiligheid in alle fases van planning, ontwerp en gebruik van de weginfrastructuur wordt meegewogen. Er zijn echter grote verschillen in hoe de richtlijn door de lidstaten is geïmplementeerd.

De algemene doelstelling van het voorgestelde initiatief is het aantal doden en zwaargewonden

op het wegennet van de EU te doen dalen door de veiligheidsprestaties van de weginfrastructuur te verbeteren. De specifieke doelstellingen van het voorstel zijn:

- De follow-up van de bevindingen in het kader van procedures voor het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur verbeteren;
- Harmonisering en uitwisseling van kennis over deze procedures en eisen tussen de lidstaten aanmoedigen;
- Kwetsbare weggebruikers beschermen;
- De uitrol van nieuwe technologieën verbeteren; en
- Werken aan een constant hoog niveau van verkeersveiligheid in alle lidstaten, door de beperkte financiële middelen efficiënt te gebruiken.

Om deze doelstellingen te bereiken, worden de volgende wijzigingen aangebracht in de herziene richtlijn:

1. Lidstaten worden verplicht tot transparantie en follow-up van de procedures voor het beheer van de veiligheid van infrastructuur;
2. Het voorstel zorgt voor de invoering van een wegennetbeoordeling, een systematische en proactieve procedure om risico's in kaart te brengen, zodat de "ingebouwde" of inherente veiligheid van wegen in de hele EU kan worden beoordeeld en om het ongevalsrisico en de ernst en de gevolgen van ongevallen te kunnen benchmarken;
3. Het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgebreid, zodat ze, naast het trans-Europees vervoersnet (TEN-T), ook betrekking heeft op autosnelwegen en hoofdwegen buiten het netwerk en op alle wegen buiten stedelijke gebieden die geheel of gedeeltelijk met EU-middelen worden gebouwd;
4. Het voorstel stelt algemene prestatie-eisen voor wegmarkeringen en verkeersborden vast, zodat coöperatieve, geconnecteerde en automatische mobiliteitssystemen gemakkelijker kunnen worden uitgerold;
5. Het voorstel creëert de verplichting om in alle procedures voor het beheer van de veiligheid van wegen rekening te houden met kwetsbare weggebruikers, zoals fietsers en voetgangers.

b) Impact assessment Commissie

In het Impact Assessment zijn verschillende beleidsopties verkend. Deze opties variëren van geen of een minimale herziening van de Richtlijn tot een herziening die verder gaat dan de huidige richtlijn. De voorkeur van de Commissie gaat uit naar een combinatie van beleidsoptie 2 en beleidsoptie C.

Beleids optie 2 voert een nieuwe procedure in, de wegennetbeoordeling, om regelmatig de ingebouwde veiligheid van het wegennet te beoordelen en te vergelijken, zodat proactief

weggedeelten kunnen worden geselecteerd die verdere inspectie en interventie vereisen. Deze optie stelt ook algemene prestatie-eisen voor bepaalde delen van de weginfrastructuur vast, zodat coöperatieve, geconnecteerde en automatische mobiliteit gemakkelijker kan worden uitgerold. Ze wil ook iets doen aan het gebrek aan samenhangende en vergelijkbare gegevens over het veiligheidsniveau van het wegennet in de EU. De lidstaten behouden de flexibiliteit om het vereiste niveau van veiligheid van de verkeersinfrastructuur te bepalen. Ook de keuze van de geschikte technische oplossingen blijft bij de lidstaten.

Beleids optie C heeft tot doel de filosofie van proactief beheer van de veiligheid van het wegennet ook toe te passen op het volledige hoofdwegennet van de lidstaten. Deze beleids optie is een meer ambitieuze uitbreiding van de toepassing van de herziene procedures van de richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid op een uitgebreider wegennet (waaronder autosnelwegen en hoofdwegen) dat geen deel uitmaakt van het TEN-T.

In vergelijking met het basisscenario kan deze combinatie naar schatting meer dan 3 200 verkeersdoden en meer dan 20 700 zwaargewonden voorkomen in de periode 2020-2030 (14 650 mensenlevens en 97 502 zwaargewonden in de periode 2020-2050). Alleen al in 2030 zouden de maatregelen op het gebied van de weginfrastructuur 562 verkeersdoden en 3 675 zwaargewonden voorkomen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft de huidige richtlijn volledig geïmplementeerd en deze niet alleen toegepast op de TEN-T routes, maar op alle Rijkswegen ten behoeve van een efficiënte uitvoering. In Nederland wordt er gewerkt aan een Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030.¹ Een kernonderdeel van dit plan is een risico gestuurde benadering en een verbeterde governance structuur waarbij regionale overheden gestimuleerd worden de verkeerveiligheid van hun gebied te waarborgen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorgestelde wijzigingen zijn grotendeels in lijn met de wijze van werken door Rijkswaterstaat in Nederland en met de beleidskoers die momenteel via het Strategisch Plan wordt ingezet. Dit betreft met name de opvolging van analyses met maatregelafwegingen en netwerk brede analyses, de toepassing op alle wegen van Rijkswaterstaat in plaats van alleen de wegen in het TEN-T-netwerk, het gereedmaken van infrastructuur voor de toepassing van zelfrijdende voertuigen en de aandacht voor kwetsbare verkeersdeelnemers. Dit wordt positief beoordeeld. Nederland zal hierbij wel blijven letten op of het voorstel en de daaruit voortvloeiende inzet van de Unie conform internationale kaders zal zijn, zoals vastgesteld binnen bijvoorbeeld de VN.

Specifiek ten aanzien van punt 2 (wegennetbeoordeling): Nederland twijfelt aan het nut en de noodzaak van het opstellen van benchmarken in een Europese wegennetbeoordeling. Dit

¹ Zie hiervoor: <https://www.verkeersveiligheid2030.nl/default.aspx>

impliceert dat iedere wegbeheerder dezelfde methode hanteert en dat de context binnen en tussen de lidstaten hetzelfde is. Hierbij spelen onder meer de verschillen in urbanisatiegraad, weercondities, richtlijnen en geografie een rol, waardoor wegennetten in verschillende lidstaten moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Daarnaast zorgt de driejaarlijkse verslaglegging mogelijk voor een toename van de administratieve lasten. Tevens wordt bij de Netwerkbeoordeling zeer gedetailleerd voorgeschreven welke gegevens verzameld moeten worden. Nederland ziet het nut en de noodzaak niet in om zoveel gedetailleerde gegevens te verzamelen. Het lijkt erop dat de Commissie aanstuurt op gebruik van EuroRAP bij het toepassen van de Netwerkbeoordeling. Nederland wil bij voorkeur van zijn eigen methodes gebruik blijven maken omdat dat de beste garantie biedt van een efficiënte inzet van middelen.

Nederland zal hier in der onderhandelingen aandacht voor vragen.

Onderdeel 3 gaat voor Nederland veel verder dan de huidige richtlijn wat betreft de wegen die eronder vallen: niet alleen rijkswegen, maar ook (vrijwel alle) provinciale (12 Regionale Wegbeheerders met ca 4570 km), en (een deel van) de gemeentelijke wegen (betreft minstens 100 gemeentelijke wegbeheerders met ca 615 km) en 2 waterschappen met 5 km wegen zullen onder het bereik van de richtlijn komen te vallen. Daarnaast betreft de uitbreiding van de scope mogelijk zelfs fietspaden, indien deze geheel of gedeeltelijk door de EU zijn gefinancierd. Nederland onderschrijft het belang van verbetering van verkeersveiligheid op decentrale wegen. Rijk, gemeenten en provincies zijn bezig het Strategisch Plan verkeersveiligheid 2030 vorm te geven. Gezamenlijk wordt daarbij gestreefd naar het verminderen van het aantal verkeersslachtoffers en het inzetten van efficiënte instrumenten om dit te bewerkstelligen. Nederland zal hierbij aandacht vragen voor de administratieve lasten die dit mee zal brengen voor decentrale overheden. Nederland betwijfelt immers of de procedurele last die dit meebrengt in verhouding staat tot de hiermee te bereiken verkeersveiligheidswinst. Het betekent mogelijk een onredelijke verzwaring van de procedurelasten voor decentrale wegbeheerders, gezien het aantal slachtoffers in relatie tot km weglengte. Daarnaast is gebleken dat het werken met verschillende regimes in hetzelfde areaal niet efficiënt en niet effectief is, gezien de samenhang in het netwerk.

Wat betreft onderdeel 4: de Commissie wil nu naast procedurele voorschriften ook inhoudelijke voorschriften onder de richtlijnen brengen (bebording, belijning). Het kabinet heeft in het regeerakkoord expliciet opgenomen dat de fysieke en digitale infrastructuur op orde wordt gebracht voor de introductie van zelfrijdende auto's. Nederland kan het idee van harmonisatie daarom in beginsel waarderen maar vindt het huidige instrument niet het geëigende voorstel hiervoor. Op den duur zouden zelfrijdende voertuigen de weg bijvoorbeeld zelf kunnen lezen. In dit kader lijken omvangrijke investeringen op dit moment niet nodig. Ook is nog onduidelijk wat de relatie is met de overige internationale regelgeving (UN-verdrag van Wenen) op het punt van bebording. Indien een inhoudelijke Europese harmonisatie in de toekomst wenselijk is op dit terrein vereist dit een afzonderlijke afweging in een aparte richtlijn.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Decentrale wegbeheerders staan afwijzend tegenover de uitbreiding van de scope. Op dit moment is een uitspraak over het krachtenveld van Europese lidstaten en het Europees Parlement niet mogelijk.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 91, lid 1, onder c), VWEU, dat de basis vormt voor de vaststelling van maatregelen die de veiligheid van het vervoer, met inbegrip van de verkeersveiligheid, kunnen verbeteren. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteit*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Nederland is positief over het feit dat de EU een rol heeft op het gebied van verkeersveiligheid, mede vanwege het grensoverschrijdende karakter van transport en mobiliteit.

c) *Proportionaliteit*

De proportionaliteit wordt deels positief beoordeeld en deels negatief. Nederland is in principe voorstander van de mogelijkheid tot een weggennetbeoordeling, mits zich dit beperkt tot de meest relevante factoren.

Nederland onderschrijft het belang van verbetering van verkeersveiligheid op decentrale wegen, maar heeft grote vraagtekens bij uitbreiding van het systeem naar een deel van het provinciale en gemeentenetwerk. Deze wegen staan niet onder beheer van de Rijksoverheid. Nederland wil eerst nader onderzoeken welke gevolgen dit voorstel heeft voor lokale en regionale overheden, ook in termen van administratieve lasten, en in hoeverre het op gespannen voet staat met de politiek-bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en decentrale overheden. Decentrale wegbeheerders voorzien een toename van regeldruk en van administratie lasten en uitvoerings-/implementatiekosten. Daarnaast is gebleken dat het werken met verschillende regimes in hetzelfde areaal niet efficiënt en niet effectief is.

Daarnaast plaatst Nederland vraagtekens bij het voorstel van de Commissie om in deze betreffende richtlijn ook inhoudelijke voorschriften t.b.v. coöperatieve, geconnecteerde en automatische mobiliteitssystemen onder te brengen. Dit omdat het op Europese schaal een relatief grote inspanning vergt van lidstaten en niet vaststaat dat deze eisen nodig zijn, gezien de technische ontwikkelingen m.b.t. het vermogen van zelfrijdende auto's om koers te houden op basis van GPS. Tenslotte zal Nederland specifiek aandacht vragen voor administratieve lasten volgend uit de omvangrijke verslaglegging die eens in de 3 jaar opgesteld moet worden op basis van een nog in te richten administratie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU, hoewel de wegnnetbeoordeling zou kunnen worden gebruikt als criterium voor gerichte EU-uitgaven.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De invoering van de oorspronkelijke richtlijn heeft tot zowel implementatie- als tot jaarlijks terugkerende kosten geleid. De financiële consequenties van de nieuwe richtlijn voor het Rijk zullen beperkt zijn omdat Rijkswaterstaat de huidige richtlijn nu al voor het gehele rijkswegennet toepast en ook reeds bezig is met een systematische netwerkbeoordeling ten aanzien van de verkeersveiligheid. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De provincies en gemeenten zullen extra kosten moeten maken voor de implementatie van de richtlijn en voor de uitvoering van de hierin opgenomen procedures, instrumenten en de netwerkbeoordeling. Het is op dit moment moeilijk in te schatten hoe groot die extra kosten zullen zijn.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burgers*

De richtlijn zal mogelijk extra inkomsten opleveren voor bureaus die moeten worden ingehuurd voor audits en netwerkbeoordeling. Een verbetering van de verkeersveiligheid en daardoor minder verkeersslachtoffers zal naar verwachting daarnaast bijdragen aan lagere medische kosten. Deze positieve effecten zullen ook de burger toekomen.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers*

Regeldruk voor Rijksoverheid zal licht toenemen. Lasten decentrale overheden zullen toenemen.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Wijziging van regelgeving is nodig, ook om de uitvoering van de richtlijn voor provinciale en gemeentelijke wegen te verzekeren. De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en een daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving met meer gedetailleerde regels over bijvoorbeeld de inhoud van inspecties en audits. De implementatie via de Wbr zal moeten worden heroverwogen nu de scope wordt uitgebreid naar buiten het rijkswegennet (mogelijk in de Wegenwet, die in 2010 ook was onderzocht als alternatief).

Het nieuwe artikel 6 quater betreft eisen aan het ontwerp van verkeersborden met het oog op de herkenbaarheid van verkeersborden voor zelfrijdende voertuigen en/of voertuigen met rijkhulpsystemen. De eisen worden vastgesteld door de Europese Commissie (uitvoeringshandeling, zie hierna onder b). Mogelijk is aanpassing van het Reglement verkeerstekens en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) noodzakelijk ter uitvoering van die eisen en wellicht vereist implementatie van de voorgestelde richtlijn dan ook een aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994 om een aanvullende wettelijke grondslag te creëren. Omdat het RVV 1990 een algemene maatregel van bestuur is en wijziging enig tijdsbeslag vergt, is dat een aandachtspunt voor de implementatietermijn van de uitvoeringshandelingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie krijgt middels het voorstel de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bijlagen bij deze richtlijn aan de technische vooruitgang aan te passen. Het voorstel is in zoverre in lijn met het voorstel voor de omnibus verordening (verordening tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het VWEU), die eveneens richtlijn 2008/96 wijzigt, en met de Nederlandse inbreng tijdens de voorbereiding van de omnibus verordening (steun voor delegatie). Echter, anders dan in het voorstel voor de omnibus verordening, bevat het voorliggende voorstel van de Commissie een delegatie voor onbepaalde tijd. Het Nederlandse standpunt bij zowel de omnibus verordening als bij dit voorstel is dat de delegatie voor bepaalde tijd zou moeten zijn, namelijk een termijn van vijf jaar.

In het nieuwe artikel 6 quater krijgt de Commissie een bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen voor het ontwerp van verkeersborden en de herkenbaarheid voor zelfrijdende voertuigen of voertuigen met rijkhulpsystemen. Ondanks de eerdergenoemde bedenkingen bij de proportionaliteit van dit onderdeel van het voorstel, acht Nederland – indien dergelijke regelgeving dient te worden vastgesteld – een bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandeling het geschikte instrument.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Minimaal 24 maanden. Deze termijn is krap, omdat implementatie waarschijnlijk een wetswijziging vereist. Nederland zal hier aandacht voor vragen in de onderhandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Ja.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Rijkswaterstaat zal extra inspanningen moeten leveren in het kader van de periodieke wegennetbeoordelingen. De decentrale wegbeheerders zullen extra inspanningen moeten leveren bij het doorlopen van de procedures die momenteel al zijn voorgeschreven en bij het

uitvoeren van de periodieke wegennetbeoordelingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.