



Ändring av direktiv om förvaltning av vägars säkerhet

2017/18:FPM112

Näringsdepartementet

2018-06-19

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 274

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet.

Sammanfattning

Förslaget innebär förändringar av direktiv om förvaltning av vägars säkerhet. Förändringarna av direktivet gäller dels vissa skärpningar och tillägg i de krav som gäller vägar inom det transeuropeiska transportnätet, TEN-T, och dels en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till vissa vägar utanför TEN-T. Förändringarna omfattar till exempel förtydligade krav på att särskild uppmärksamhet ska läggas vid oskyddade trafikanter vid tillämpningen av förfarandena i direktivet, krav på mer ensat, proaktivt och riskbaserat förfarande vid säkerhetsrangordning av vägnätet, samt nya krav på användning och underhåll av vägmarkeringar och vägmärken för att anpassa infrastrukturen till uppkopplade fordon. Förändringarna innebär också nya krav på rapportering för att möjliggöra uppföljning och jämförelser mellan länder. Förslagen i detta direktiv är starkt kopplade till kommissionens Strategi för det samverkande intelligenta transportsystemet, C-ITS¹,

Meddelande från kommissionen: En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet

¹ Meddelande från kommissionen 'En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet' (COM/2016/0766 final).

Förslaget om en utvidgning av direktivets tillämpningsområde innebär att inte bara TEN-T-vägnätet omfattas utan även motorvägar, huvudvägar och väginfrastrukturprojekt utanför stadsområden som erhåller EU-medel. Motiveringen till detta är att antalet omkomna och allvarligt skadade i trafikolyckor företrädesvis inträffar på vägnätet som inte ingår i TEN-T.

Vissa av förslagets konsekvenser är svåröverskådliga. Konsekvensen av att direktivet får ett utvidgat tillämpningsområde är beroende av vilket vägnät som faktiskt kommer att falla under direktivet. Oavsett vad som kan komma att ingå i vägnätet, kommer dock utvidgningen av direktivets tillämpningsområde få påverkan på kostnader genom nya tvingande arbetsuppgifter för väghållare.

Regeringen bedömer att föreslagen utvidgning av direktivets tillämpningsområde till vägar utanför TEN-T, inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen är i huvudsak positiv till förändringar av direktivet som gäller bestämmelserna inom TEN-T. Detta kan leda till ökad trafiksäkerhet i EU samt bättre möjligheter för jämförelser och erfarenhetsutbyten mellan länder. Regeringen bedömer, utifrån kommissionens nuvarande förslag, att förslagen om förändringar i direktivet som rör vägar inom TEN-T i huvudsak är proportionerliga i relation till vad förslagen väntas uppnå. Undantag från detta är alltför detaljerade krav på data vid förfarandet om bedömning av vägars säkerhet, som inte anses stå i proportion till de mål som ska nås.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet trädde i kraft den 1 januari 2010.

Kommissionen vill mot bakgrund av att antalet omkomna på europeiska vägar inte minskat under de senaste åren, justera och utvidga direktiv 2008/96/EG om vägars säkerhet. Syftet med initiativet är att minska antalet omkomna och svårt skadade i trafikolyckor genom att förbättra säkerheten i väginfrastrukturen.

Förslaget är en del av det tredje mobilitetspaketet som kommissionen lade fram den 17 maj 2018.

Förslaget har nära koppling till flera andra delar i det tredje mobilitetspaketet. Särskilt kan nämnas förslaget om ett nytt europeiskt ramverk för trafiksäkerheten 2020–2030 (KOM 2018(293)) och kommissionens Strategi för det samverkande intelligenta transportsystemet, C-ITS².

Förslaget innehåller förändringar av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet.

Det befintliga direktivet har omsatts till svensk lag genom vägsäkerhetslag (2010:1362). Lagen gäller vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) vilket för Sveriges del huvudsakligen utgörs av landets Europavägar.

Förändringarna av direktivet gäller dels vissa skärpningar och tillägg i de krav som gäller på TEN-T, dels en utvidgad tillämpning till att också gälla för vägar som inte ingår i TEN-T.

Utöver dessa förändringar förslås kommissionen få befogenhet att anta delegerade akter inom direktivets tillämpningsområde

1.2.1 Utvidgning av direktivets tillämpningsområde

Förslaget innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för direktivet, från att idag bara gälla TEN-T till att även inkludera motorvägar, huvudvägar samt vägar och vissa väginfrastrukturprojekt som finansieras helt eller delvis av EU-medel.

Vilket vägnät som det föreslagna tillämpningsområdet motsvarar i varje land är inte klart.

1.2.2 Förändringar av direktivet oavsett tillämpningsområde

De föreslagna förändringarna i befintligt regelverk som gäller oaktat direktivets tillämpningsområde omfattar i huvudsak följande områden: Förtydligade krav på särskild uppmärksamhet ska läggas vid oskyddade trafikanter vid tillämpningen av förfarandena i direktivet, krav på ett mer ensat, proaktivt och riskbaserat förfarande vid säkerhetsrangordningar av vägnätet samt nya krav på användning och underhåll av vägmarkeringar och vägmärken. Förändringarna innebär också nya krav på rapportering, för att möjliggöra uppföljning och jämförelser mellan länder.

1.2.2.1 Beaktande av oskyddade trafikanter

Förändringar föreslås så att det ska tas tydligare hänsyn till oskyddade trafikanter, såsom fotgängare, cyklister, mopedister och motorcyklister. Krav

² Meddelande från kommissionen 'En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet' (COM/2016/0766 final).

införs så att trafiksäkerhetssituationen för oskyddade trafikanter ska beaktas särskilt vid varje förfarande som beskrivs inom ramen för direktivet. Ett exempel är att ta hänsyn till motorcyklister vid val av skyddsanordningar i anslutning till vägen.

I föreslagna förändringar av bilagor som specificerar hur bedömning av vägarna ska göras, anges bland annat att bedömningen av vägens säkerhet ska göras utifrån fotgängare, cyklister, mopedister och motorcyklisters perspektiv.

1.2.2.2 Förändringar av krav på säkerhetsrangordning av vägnät

Det nuvarande förfarandet av "säkerhetsrangordning och förvaltning av befintliga vägnäts säkerhet" ersätts av ett ensat förfarande för bedömning av vägarna. Denna bedömning ska göras på ett proaktivt och riskbaserat sätt. Det nya förfarandet tar utöver hänsyn till historiska olycksdata också hänsyn till mer proaktiva data. Det inkluderar de risker som finns kopplade till själva infrastrukturen ifråga, såsom förekomst av vägkorsningar, hinder vid vägkanten och förekomst av t.ex. räcken.

Förfarandet innefattar krav på en visuell inspektion, en analys av trafikvolym och olycksdata och en bedömning av risk för allvarliga olyckor. Den första bedömningen ska göras senast 2025, och därefter minst vart femte år.

I föreslagna nya bilagor, och i justerade befintliga bilagor, finns mycket specificerade krav på hur bedömning av vägarna ska göras, bland annat ska bedömningen av säkerheten göras utifrån alla relevanta trafikantgrupper.

1.2.2.3 Nya krav på vägmarkeringar och vägmärken

Ett krav som införs är att vägmarkeringar och vägmärken ska användas och underhållas på ett sätt som gör dem tydliga för både förare och fordon med förarstödsystem. Detta främst för att möjliggöra att teknik i fordonen som används vid t.ex. förarstöd och automatiserad körning ska kunna dimensioneras på ett enhetligt sätt. Hur dessa krav ska se ut är inte närmare specificerat.

1.2.2.4 Nya krav på uppföljning

Förändringar föreslås vad gäller förfarandet om uppföljning av resultaten från bedömningen/ säkerhetsklassningen av vägarna. Resultaten från säkerhetsbedömningen av vägarna ska leda till riktade säkerhetsinspektioner eller direkta avhjälpande insatser. Kraven ställs så att medlemsstaterna ska ha en plan för genomförandet av sina insatser och prioritera vägsträckor med låga säkerhetsnivåer och där åtgärder kan genomföras med samhällsekonomisk nytta. Förändringarna innebär inga stora förändringar jämfört med nuvarande ordning.

Medlemsstaterna ska rapportera till kommissionen vart tredje år hur stor andel av vägnätet som genomgått bedömning. Vidare föreslår kommissionen att länder lättare ska kunna dela och ta del av varandras bästa metoder på trafiksäkerhetsområdet. Detta kommer att ske genom att det inrättas ett system för bench-marking mellan medlemsländerna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Befintlig lagstiftning

I vägsäkerhetslagen (2010:1362) ställs krav på de väghållare som ansvarar för TEN-T vägnätet att vidta åtgärder för att åstadkomma säkrare vägar. Lagen gäller vid nyanläggning av väg, vid betydande förändring av befintlig väg samt vid förvaltning av befintlig väg. En trafiksäkerhetsanalys ska genomföras på ett tidigt stadium av vägbyggnadsprocessen. Därefter ska en trafiksäkerhetsgranskare utföra en trafiksäkerhetsgranskning och redovisa konstaterade riskmoment i granskningsrapporter. Trafiksäkerhetsgranskaren ska ha genomgått viss utbildning och måste inneha behörighetsbevis för att få ta uppdrag som granskare.

Väghållarna ska enligt vägsäkerhetslagen vidare genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner, kartlägga vägarnas säkerhetsstandard och upprätta en plan för åtgärder som bör vidtas. Väghållarna ska även upprätta olycksrapporter över dödsolyckor i trafiken.

De åtgärder som ska vidtas först är på de vägar som vid väghållarens kartläggning befunnits ha högst prioritet. Det gäller i den utsträckning som det kan anses skäligt. Därvid ska, för det första, nyttan av skyddsåtgärder jämföras med kostnaderna för sådana särskilt beaktas. Kostnaderna för den mest optimala åtgärden kan vara sådana att det inte kan anses skäligt att välja den åtgärden. Dessutom ska, för det andra, även särskilt beaktas om risken för skador kan minskas genom andra åtgärder, varmed avses inte bara rent byggnadstekniska åtgärder utan även t.ex. trafikreglerande åtgärder.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt vägsäkerhetslagen (2010:1362) och har också ett bemyndigande att meddela föreskrifter om bland annat förfarandet vid säkerhetsinspektioner och säkerhetskrav samt de föreskrifter i övrigt som behövs för verkställigheten av vägsäkerhetslagen och den tillhörande vägsäkerhetsförordningen.

Bestämmelser om vägmärken utgår från FN:s Wienkonvention om vägtrafik och regleras genom trafikförordningen (1998:1276).

1.3.2 Förslagets effekt

Den uppenbara konsekvensen för Sverige av ett reviderat direktiv är att vägsäkerhetslagen (2010:1362), vägsäkerhetsförordningen (2010:1367) och

De fullständiga konsekvenserna av förslaget är svåröverskådliga.

Idag omfattas inte svenska väghållare av vägsäkerhetslagen utanför TEN-T. Förslaget skulle innebära att svenska väghållare (Trafikverket och eventuellt vissa kommuner) får ny lagstiftning att förhålla sig till. Trafikverket och Öresundsbrokonsortiet berörs av förslaget om förändrade regler som rör TEN-T.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys (SWD (2018) 175 final) beskriver att konsekvenserna å ena sidan handlar om minskning av antalet omkomna och allvarligt skadade och å andra sidan kostnader för väghållare att följa regelverken och för tillsynsmyndighet med att kontrollera att det följs. Enligt kommissionen så är kostnaderna för medlemsstaterna begränsade i förhållande till fördelarna.

Konsekvenserna av ett utvidgat tillämpningsområde är beroende av vilket vägnät som faktiskt kommer att falla under direktivet. Om detta skulle bli fallet behövs sannolikt omgående göras ett arbete kring att definiera och rapportera in ett huvudvägnät för Sverige enligt direktivets intentioner (se artiklarna 1(2) och 2(2b)).

En utvidgning av direktivets tillämpningsområde får dock påverkan på kostnader genom nya tvingande arbetsuppgifter för aktuella väghållare. Det gäller oavsett vilket vägnät som omfattas.

Det första förslaget som uppenbart riskerar att bli kostnadsdrivande är det krav som kommer att ställas på användandet och underhållet av vägmarkeringar och vägmärken. Det skulle kunna innebära krav på att dessa markeringar och märken ska kunna läsas av alla fordon i alla väder. Det andra förslaget gäller bedömningen av vägars säkerhet där nya bilagor tillkommer, och några bilagor kompletteras, som ställer detaljerade krav på utvärderingar efter olika trafikslag. Detta skulle kunna medföra ett merarbete för att göra dessa bedömningar, samt ett ökat behov av trafikdata för att kunna göra bedömningarna uppdelat på trafikslag.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på förslagets syfte om att minska antalet omkomna och allvarligt skadade i trafiken. Regeringen är positiv till delar av de

förändringar av direktivet som gäller bestämmelserna för TEN-T. Förtydliganden med avseende på vissa förfaranden, och mer fokus på proaktivitet i säkerhetsbedömningarna av vägar kan nämligen enligt regeringens bedömning bidra till ökad trafiksäkerhet inom EU. En annan positiv aspekt är att möjligheterna för jämförelser och erfarenhetsutbyten mellan länder förbättras.

Regeringen bedömer att föreslagen utvidgning av direktivets tillämpningsområde till vägar utanför TEN-T, inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Se vidare regeringens bedömning av subsidiaritetsprövning.

Regeringen bedömer att kommissionens förslag inte är proportionerligt eftersom implementeringen kan bli omfattande och oproportionerligt sett till vad som realistiskt sett faktiskt kan uppnås.

Regeringen avser verka för att kommissionens mandat att anta delegerade akter blir väl avgränsat.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte känt i detta läge.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget kommer inte skickas ut på remiss. känt i dagsläget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 91.1 c i EUF-fördraget, vilket omfattar transportsäkerhet.

Rådet och Europaparlamentet beslutar med ordinarie lagstiftningsförfarande efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. I rådet fattas beslut med kvalificerad majoritet, i Europaparlamentet med enkel majoritet.

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

Vad gäller förslaget om att vidga tillämpningsområdet utanför TEN-T menar kommissionen att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom vägarna inom TEN-T är beroende av anslutande vägar, och att även dessa vägar är väsentliga för att binda samman Europa. Vidare framhåller kommissionen att trafikolyckor orsakar störningar och trafikstockningar vilket kan leda till gränsöverskridande problem. Utöver det motiverar kommissionen förslaget med att det skulle leda till ökad trafiksäkerhet inom EU.

Justeringar i direktivet som gäller vägar inom TEN-T bedöms av regeringen som förenligt med subsidiaritetsprincipen då det redan är reglerat på EU-nivå.

Regeringen delar kommissionens bedömning att vissa externa konsekvenser till följd av trafikolyckor, såsom köbildning och trafikstörningar, kan vara av gränsöverskridande karaktär, och därmed i princip kunna motivera reglering på EU-nivå. Regeringen bedömer att denna påverkan i första hand gäller vägar inom TEN-T och inte på övriga vägar som nu föreslås ska ingå i ett utvidgat tillämpningsområde.

Vidare är det regeringens uppfattning att externa kostnader som följer av dödsfall och skador i regel inte motiverar insatser på unionsnivå. I de argument som kommissionen anfört kan inte utläsas några tydliga strukturella orsaker som motiverar att EU kan värdera och hantera sådana kostnader på ett bättre sätt än enskilda medlemsstater.

Regeringen noterar också att förslaget innehåller regler för användning och underhåll av vägskyltar och vägmarkeringar, i syfte att dessa ska kunna avläsas av automatiserade fordon. Förslaget motiveras med att ensade europeiska regler på detta område skulle ge bra förutsättningar för fordonsindustrin när de utformar förarstödssystem. Regeringen bedömer att sådana regler, om de ska införas, inte behöver gälla på vägar utanför TEN-T för att fylla sitt syfte om att ange en standard för väginfrastrukturens läsbarhet för fordon.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det, utifrån kommissionens nuvarande underlag, inte kan hävdas att ingripanden från EU skulle krävas för att uppnå angivna målsättningar i form av förbättrad trafiksäkerhet på alla de slags vägar som nu föreslås. Därmed bedömer regeringen att förslaget i den del som gäller ett utvidgat tillämpningsområde inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

3.2.2 Proportionalitetsprincipen

Kommissionen beskriver att deras förslag till förändringar i regelverket är proportionerliga i förhållande till vad de anses uppnå. Övergripande delar regeringen denna bedömning, i den del som avser förändringar av direktivet som rör vägar inom TEN-T. Det finns dock några delar där proportionaliteten i förslaget kan ifrågasättas.

I huvudsak delar regeringen kommissionens bedömning om vikten av ett proaktivt säkerhetsarbete. Det är positivt att förfarandet med bedömning av vägars säkerhet utvecklas till ett mer vetenskapligt inriktat arbetssätt med utgångspunkt i fysiska förutsättningar på vägen, och inte enbart historiska siffror över omkomna och allvarligt skadade. I grunden får dessa förslag till förtydliganden i regelverket anses stå i proportion till de problem som de förväntas lösa. Dock anser regeringen att de mycket detaljerade krav vid säkerhetsbedömningar som anges i förslagens nya och utvidgade bilagor inte står i proportion till problemets storlek. Det bör räcka med vissa övergripande data om vägarnas beskaffenhet för att avgöra hur säker en väg är, och krav på mer detaljerade data än så får anses oproportionerligt.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, utifrån kommissionens nuvarande förslag, att förslagen om förändringar i direktivet som rör vägar inom TEN-T i huvudsak är proportionerliga i relation till vad förslagen väntas uppnå. Undantag från detta är alltför detaljerade krav på data vid förfarandet om bedömning av vägars säkerhet, som inte anses stå i proportion till de mål som ska nås.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska nu behandlas i rådsarbetsgrupp.

4.2 Fackuttryck/termer

TEN-T: Det transeuropeiska transportnätverket, ofta förkortat till TEN-T, utgör viktiga länkar och noder för flöden av personer och gods i Europa.