



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av direktivet om förvaltning av vägars säkerhet

Sammanfattning

Trafikutskottet anser att delar av kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

När det gäller förslaget om att vidga direktivets tillämpningsområde till att omfatta även andra vägar utanför det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) anser utskottet att vissa externa konsekvenser till följd av t.ex. trafikolyckor kan vara av gränsöverskridande karaktär men att detta i första hand gäller vägar inom TEN-T och inte på sådana övriga vägar som nu föreslås ingå i ett utvidgat tillämpningsområde för direktivet. Utskottet kan inte heller se några tydliga strukturella orsaker som motiverar att EU kan värdera och hantera externa kostnader som följer av dödsfall i trafiken på ett bättre sätt än enskilda medlemsstater. Utskottet bedömer vidare att regler för användning och underhåll av vägskyltar och vägmarkeringar för att dessa ska kunna avläsas av automatiserade fordon inte behöver gälla på vägar utanför TEN-T för att fylla sitt syfte om att ange en standard för väginfrastrukturens läsbarhet för fordon.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet (COM(2018) 274).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Direktivförslagets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av direktivet om förvaltning av vägars säkerhet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 14 juni 2018

På trafikutskottets vägnar

Karin Svensson Smith

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Svensson Smith (MP), Jessica Rosencrantz (M), Pia Nilsson (S), Suzanne Svensson (S), Edward Riedl (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Boriana Åberg (M), Per Klarberg (SD), Nina Lundström (L), Robert Halef (KD), Johan Andersson (S), Rikard Larsson (S) och Jimmy Ståhl (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över EU-kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet (COM(2018) 274). Kammaren hänvisade kommissionens förslag till trafikutskottet den 25 maj 2018. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 19 juli 2018.

Vid sammanträdet den 29 maj 2018 beslutade utskottet att inhämta information om regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan. Som svar på utskottets begäran överlämnade Näringsdepartementet en promemoria den 11 juni 2018, där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår.

Bakgrund

Direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet har genomförts i svensk rätt genom vägsäkerhetslagen (2010:1362). Lagen trädde i kraft den 19 december 2010 och gäller för de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T), vilket för Sveriges del i princip motsvarar landets Europavägar. I enlighet med direktivet ställer vägsäkerhetslagen krav på att vägghållaren ska vidta olika åtgärder för att åstadkomma säkrare vägar. Vägghållaren ska t.ex. göra en trafiksäkerhetsanalys på ett tidigt stadium av vägbyggnadsprocessen. Därefter ska en trafiksäkerhetsgranskare granska vägbygget i olika skeden och redovisa riskmoment i en rapport.

Den 17 maj 2018 presenterade kommissionen den tredje och sista delen av Paketet för rörlighet, det s.k. mobilitetspaketet. I meddelandet Hållbar rörlighet för Europa (COM(2018) 293) redogör kommissionen för innehållet i paketet och för hur Europa ska bli ledande i den pågående övergången till ett rörlighetssystem som är säkert, rent, uppkopplat och automatiserat. Det bakomliggande syftet med paketet är enligt kommissionen att alla i Europa ska få tillgång till säkrare trafik, renare fordon och mer avancerade tekniska lösningar, samtidigt som EU-industrins konkurrenskraft främjas.

Inom ramen för den tredje delen av mobilitetspaketet föreslår kommissionen ett direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet. I direktivet ställs krav på att medlemsstaterna ska fastställa och genomföra metoder för trafiksäkerhetsmässiga konsekvensanalyser, trafiksäkerhetsrevisioner, förvaltning av vägnätets säkerhet och säkerhetsinspektioner. Direktivet ska tillämpas på de vägar som bildar det transeuropeiska vägnätet, oberoende av om de håller på att utformas eller byggas eller är i bruk. Kommissionen har utvärderat det nuvarande direktivet och konstaterar att det på nationell nivå har lett till en normativ och operativ process som inte skulle ha ägt rum på ett så omfattande sätt utan insatser på

EU-nivå. Kommissionen påtalar dock att det finns stora skillnader i hur medlemsstaterna har genomfört direktivet; ett antal länder släpar efter och har inte fullföljt kraven i direktivet. Vidare verkar direktivet inte ha skapat incitament till ett ökat utbyte av god praxis mellan medlemsstaterna. Dessutom påpekar kommissionen att direktivets tillämpningsområde är begränsat till vägar inom TEN-T. Dessa vägar är främst motorvägar och står endast för ca 8 procent av det totala antalet dödsoffer på vägarna i EU.

Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

Det övergripande syftet med direktivförslaget är att minska antalet dödsoffer och svårt skadade inom EU:s vägnät genom att förbättra säkerheten i väginfrastrukturen. Mer specifikt syftar förslaget till att främja harmonisering och kunskapsutbyte mellan medlemsstaterna om förfaranden och krav såsom att skydda oskyddade trafikanter, förbättra spridningen av ny teknik samt att förbättra uppföljningen av resultaten av förfarandena för förvaltning av vägars säkerhet. För att uppnå dessa syften föreslås ett antal ändringar i direktivet.

Enligt förslaget utökas direktivets tillämpningsområde så att det utöver TEN-T även omfattar motorvägar och huvudvägar utanför nätet samt alla vägar utanför städerna som byggts helt eller delvis med EU-medel. Därutöver ersätts det nuvarande, reaktiva förfarandet för säkerhetsrangordning och befintliga vägars säkerhet med ett nytt, riskbaserat och proaktivt förfarande för bedömning av vägarna i hela nätet. Det nya förfarandet innebär att alla vägar inom direktivets tillämpningsområde ska bedömas och därefter klassificeras utifrån sin inbyggda säkerhet. Bedömningarna ska omfatta en visuell inspektion, en analys av trafikvolym och historiska olycksdata samt en bedömning av risken för allvarlig krasch eller kollision. Den första bedömningen ska göras senast 2025, och därefter ska medlemsstaterna genomföra bedömningar tillräckligt ofta för att säkerställa adekvata trafik-säkerhetsnivåer, dock minst vart femte år. Resultaten från bedömningarna ska sedan ligga till grund för de säkerhetsinspektioner som medlemsstaterna ska utföra för att kartlägga trafiksäkerhetsrelaterade aspekter och förebygga olyckor. Vid dessa inspektioner ska sträckor med hög risk prioriteras. Vidare bör det utföras säkerhetsinspektioner av sträckor i vägnätet som gränsar till vissa vägtunnlar.

Det nya direktivet har ett ökat fokus på oskyddade trafikanter. I alla förfaranden för förvaltning av vägars säkerhet ska oskyddade trafikanters intressen beaktas. En annan förändring gäller medlemsstaternas skyldighet att följa upp förfaranden. Resultaten av bedömningarna av vägarna i hela nätet ska följas upp med riktade säkerhetsinspektioner eller med direkt avhjälpande åtgärder. Resultaten av säkerhetsinspektionerna ska i sin tur följas upp med motiverade beslut som fastställer om det är nödvändigt med avhjälpande åtgärder. Vidare ska medlemsstaterna utarbeta och regelbundet uppdatera en riskbaserad plan för prioriterade åtgärder, där vägsträckor med stor potential

för förbättringar av trafiksäkerheten och med bra nytto–kostnadsförhållanden prioriteras.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget säkerställa att vägmarkeringar och vägmärken är korrekt utformade och underhålls så att de på ett enkelt och tillförlitligt sätt kan uppfattas av både mänskliga förare och fordon utrustade med förarsystem eller höga nivåer av automatisering. Dessa funktionskrav ska göra det lättare att införa system för samverkande, uppkopplad och automatiserad mobilitet.

Kommissionen kommer enligt förslaget att inrätta ett system för utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna, vilket bl.a. ska omfatta befintliga projekt för säker väginfrastruktur och beprövad trafiksäkerhetsteknik. Förslaget innebär även ökade rapporteringskrav. Medlemsstaterna ska lämna en rapport till kommissionen senast 24 månader efter direktivets ikraftträdande och därefter vart tredje år.

Enligt förslaget ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att anpassa bilagorna i direktivet till den tekniska utvecklingen. Vidare tilldelas kommissionen genomförandebefogenheter för att fortlöpande kunna förbättra metoderna för säkerhetsförvaltning och för att göra det enklare för fordon som är utrustade med förarstöd eller högre nivåer av automatisering att uppfatta vägmarkeringar och vägmärken.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövningens utgångspunkt

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip. Enligt konstitutionsutskottet innefattar subsidiaritetsprövningen ett proportionalitetskriterium; av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen har parlamentet rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns tillgängligt på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Kommissionens bedömning

Kommissionen menar att negativa externa effekter av trafikolyckor, inklusive dödsoffer och trafikstörningar, är gränsöverskridande problem som inte kan lösas enbart genom nationella eller lokala åtgärder. För att uppnå och vidmakthålla en hög trafiksäkerhet i hela EU krävs en målinriktad användning av förfaranden vid förvaltningen av vägars säkerhet som bygger på ett lämpligt och proportionerligt regelverk. Vidare hänvisar kommissionen till att utvärderingen av det befintliga direktivet visar att direktivet har gett resultat och är allmänt accepterat men att det behöver uppdateras för att öka effektiviteten och ändamålsenligheten. I fråga om den föreslagna utvidgningen av direktivets tillämpningsområde till att omfatta huvudvägnätet i medlemsstaterna framhåller kommissionen att många vägar som inte ingår i TEN-T är viktiga för att vägtransporterna ska fungera inom EU. Vidare är trafiksäkerheten betydligt lägre på dessa vägar. Enligt kommissionen skulle uteblivna insatser på unionsnivå leda till en fortsatt låg trafiksäkerhet i vissa medlemsstater men även inverka negativt på trafiksäkerheten i hela EU.

Genom direktivförslaget menar kommissionen att det blir säkrare att resa överallt i EU och att medlemsstater med bristande trafiksäkerhet kan dra nytta av erfarenheter från stater som har kommit längre i sitt trafiksäkerhetsarbete.

Vad gäller proportionalitetsprincipen hänvisar kommissionen till den konsekvensbedömning som har gjorts där olika alternativ ställts mot varandra. Kommissionen framhåller bl.a. att en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till huvudvägnäten i medlemsstaterna är proportionerlig eftersom dessa vägar omfattar 15 procent av det totala vägnätet men står för 39 procent av alla dödsoffer på EU-vägar. Vidare anger kommissionen att förslagets kostnader är begränsade i förhållanden till dess fördelar.

Regeringens bedömning

I en promemoria från den 8 juni 2018 redovisar regeringen sin bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen anför inledningsvis att de justeringar i direktivet som gäller vägar inom TEN-T bedöms som förenliga med subsidiaritetsprincipen eftersom det redan är reglerat på EU-nivå.

När det gäller förslaget om att vidga tillämpningsområdet utanför TEN-T anför regeringen att den delar kommissionens bedömning att vissa externa konsekvenser till följd av trafikolyckor, såsom köbildning och trafikstörningar, kan vara av gränsöverskridande karaktär och därmed i princip motivera reglering på EU-nivå. Regeringen bedömer dock att denna påverkan, i den mån den förekommer, i första hand gäller vägar inom TEN-T och inte på sådana övriga vägar som nu föreslås ingå i ett utvidgat tillämpningsområde.

Vidare anför regeringen att externa kostnader som följer av dödsfall och skador i regel inte motiverar insatser på unionsnivå. I de argument som kommissionen anfört kan enligt regeringen 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 för att dessa ska kunna avläsas av automatiserade fordon. Förslaget motiveras med att gemensamma europeiska regler på detta område skulle ge bra förutsättningar för fordonsindustrin vid utformningen av förarstödssystem. Regeringen bedömer att sådana regler, om de ska införas, inte behöver gälla på vägar utanför TEN-T för att fylla sitt syfte 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. Regeringen bedömer därmed att förslaget i dagsläget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona att trafiksäkerhetsarbetet är en viktig fråga och att Sverige arbetar för att nå det långsiktiga målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportssystemet. Sverige deltar även aktivt i det internationella arbetet med att utveckla det globala trafiksäkerhetsarbetet.

Utskottet noterar att EU:s strategiska mål för trafiksäkerhet är att halvera antalet dödsolyckor i trafiken fram till 2020 jämfört med 2010 och att närma sig noll dödsoffer 2050 (nollvision). Utskottet välkomnar att trafiksäkerheten inom EU har förbättrats avsevärt under de senaste tioårsperioderna. Utskottet konstaterar att den ökade trafiksäkerheten har uppnåtts genom de åtgärder som har vidtagits på EU-nivå, men även på nationell, regional och lokal nivå. Det övergripande syftet med det nu aktuella förslaget från kommissionen är att minska antalet dödsoffer och svårt skadade i trafiken. Utskottet är positivt till att sådana initiativ tas, inte minst med ökat fokus på oskyddade trafikanter, särskilt med tanke på att framstegen mot att nå nollvisionen har stannat av den senaste tiden.

Utskottet konstaterar att vägar inom det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) redan omfattas av regler på EU-nivå och bedömer därmed att de förändringar som föreslås i direktivet i förhållande till dessa vägar är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utskottet har dock betänkligheter kring kommissionens förslag i artikel 1 om att utvidga direktivets tillämpningsområde till att omfatta även andra vägar utöver TEN-T. Utskottet kan visserligen ansluta sig till kommissionens bedömning att vissa externa konsekvenser till följd av trafikolyckor, såsom köbildning och trafikstörningar, kan vara av gränsöverskridande karaktär och därmed i princip motivera en reglering på EU-nivå. Utskottet bedömer dock att en sådan påverkan i första hand gäller vägar inom TEN-T och inte sådana övriga vägar som nu föreslås ingå i ett utvidgat tillämpningsområde.

Utskottet vill också framhålla att sådana externa kostnader som följer av dödsfall och skador i regel inte motiverar insatser på unionsnivå. Utskottet kan inte heller se några tydliga strukturella orsaker som motiverar att EU kan värdera och hantera sådana kostnader på ett bättre sätt än enskilda medlemsstater.

Förslaget innehåller regler för användning och underhåll av vägskyltar och vägmarkeringar för att dessa ska kunna avläsas av automatiserade fordon. Utskottet bedömer att sådana regler, om de ska införas, inte behöver gälla på vägar utanför TEN-T för att fylla sitt syfte att ange en standard för väginfrastrukturens läsbarhet för fordon.

Sammanfattningsvis anser utskottet 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. Utskottet bedömer därmed att kommissionens förslag om ändring av direktivet om förvaltning av vägars säkerhet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen när det gäller utökningen av

tillämpningsområdet. Därför föreslår utskottet att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/96/EG om förvaltning av vägars säkerhet (COM(2018) 274).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen vill inledningsvis betona att trafiksäkerhetsarbetet är en viktig fråga och att Sverige arbetar för att nå det långsiktiga målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet. Sverige deltar även aktivt i det internationella arbetet med att utveckla det globala trafiksäkerhetsarbetet.

Riksdagen noterar att EU:s strategiska mål för trafiksäkerhet är att halvera antalet dödsolyckor i trafiken fram till 2020 jämfört med 2010 och att närma sig noll dödsoffer 2050 (nollvision). Riksdagen välkomnar att trafiksäkerheten inom EU har förbättrats avsevärt under de senaste tioårsperioderna. Riksdagen konstaterar att den ökade trafiksäkerheten har uppnåtts genom de åtgärder som har vidtagits på EU-nivå, men även på nationell, regional och lokal nivå. Det övergripande syftet med det nu aktuella förslaget från kommissionen är att minska antalet dödsoffer och svårt skadade i trafiken. Riksdagen är positiv till att sådana initiativ tas, inte minst med ökat fokus på oskyddade trafikanter, särskilt med tanke på att framstegen mot att nå nollvisionen har stannat av den senaste tiden.

Riksdagen konstaterar att vägar inom det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) redan omfattas av regler på EU-nivå och bedömer därmed att de förändringar som föreslås i direktivet i förhållande till dessa vägar är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har dock betänkligheter kring kommissionens förslag i artikel 1 om att utvidga direktivets tillämpningsområde till att omfatta även andra vägar utöver TEN-T. Riksdagen kan visserligen ansluta sig till kommissionens bedömning att vissa externa konsekvenser till följd av trafikolyckor, såsom köbildning och trafikstörningar, kan vara av gränsöverskridande karaktär och därmed i princip motivera en reglering på EU-nivå. Riksdagen bedömer dock att en sådan påverkan i första hand gäller vägar inom TEN-T och inte sådana övriga vägar som nu föreslås ingå i ett utvidgat tillämpningsområde.

Riksdagen vill också framhålla att sådana externa kostnader som följer av dödsfall och skador i regel inte motiverar insatser på unionsnivå. Riksdagen kan inte heller se några tydliga strukturella orsaker som motiverar att EU kan värdera och hantera sådana kostnader på ett bättre sätt än enskilda medlemsstater.

Förslaget innehåller regler för användning och underhåll av vägskyltar och vägmarkeringar för att dessa ska kunna avläsas av automatiserade fordon. Riksdagen bedömer att sådana regler, om de ska införas, inte behöver gälla på vägar utanför TEN-T för att fylla sitt syfte att ange en standard för väginfrastrukturens läsbarhet för fordon.

Sammanfattningsvis anser riksdagen 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. Riksdagen bedömer därmed att kommissionens förslag om ändring av direktivet om förvaltning av vägars säkerhet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen när det gäller utökningen av tillämpningsområdet.