



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.10.2006
SEC(2006) 1232

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende het veiligheidsbeheer van wegeninfrastructuur**

{COM(2006) 569 definitief.}
{SEC(2006) 1231}

Samenvatting van de effectbeoordeling

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het veiligheidsbeheer van wegeninfrastructuur

Samenvatting van de effectbeoordeling

DEFINITIE VAN HET PROBLEEM

De Europese Unie heeft zich in 2001 het ambitieuze doel gesteld het aantal slachtoffers op de Europese wegen tegen 2010 te halveren (van 50 000 tot 25 000). Er is al vooruitgang geboekt (zie de tussenbalans van het actieprogramma voor verkeersveiligheid uit 2003¹), maar in 2005 vielen toch nog 41 500 slachtoffers op de EU-wegen.

In het actieprogramma voor verkeersveiligheid werden de direct meetbare kosten van dit hoge aantal ongevallen geraamd op 45 miljard euro per jaar. De indirecte kosten, zoals de fysieke en psychologische gevolgen voor de slachtoffers, bedragen naar schatting tot vier keer zoveel.

In de richtlijn worden de volgende specifieke problemen behandeld:

- (1) Hoewel er een algemene tendens naar een verlaging van de begrotingsmiddelen voor wegeninfrastructuur bestaat, hechten de weggebruikers steeds meer belang aan de kwaliteit en de veiligheid van de wegen. De instanties die bevoegd zijn voor wegeninfrastructuur moeten hun infrastructuur met beperkte begrotingsmiddelen in overeenstemming brengen met de meest actuele veiligheidsnormen.
- (2) Het ontwerp van de huidige wegen is het gevolg van tientallen jaren aanleg- en onderhoudswerken, die werden uitgevoerd in een periode dat niet altijd evenveel aandacht werd besteed aan veiligheidsoverwegingen. Bovendien is ook het verkeer sterk geëvolueerd sinds de wegen zijn ontworpen en aangelegd.
- (3) De bestaande wegeninfrastructuur wordt vaak niet volgens de beste beschikbare kennis op het vlak van veiligheidstechnieken beheerd. Dit heeft bijgedragen tot een onaanvaardbaar hoog aantal dodelijke ongevallen op specifieke weggedeelten.
- (4) Vaak wordt aangenomen dat de naleving van de voorschriften inzake tracé en ontwerp volstaan om de veiligheid van de wegen te garanderen. In veel gevallen volstaat dit echter niet om gevaarlijke wegkenmerken te vermijden.
- (5) Ongeveer 60% van alle dodelijke ongevallen gebeuren op wegen buiten de bebouwde kom. Er is dringend behoefte aan nieuwe wegen of een verbetering van de bestaande hoofdwegen, met name in Centraal- en Oost-Europa, waar optimaal gebruik dient te worden gemaakt van de in de EU-15 opgedane ervaring.

¹ Mededeling van de Commissie van 22 februari 2006: "Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid een tussenbalans", COM(2006) 74.

DOELSTELLINGEN

In het Witboek van 2001 over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010² en in de Mededeling van 2 juni 2003 over het Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid heeft de Europese Commissie aangekondigd dat zij concrete acties op het gebied van de veiligheid van weginfrastructuur zal ondernemen. Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht richtsnoeren voor het beheer van risicowegen en voor veiligheidsaudits van wegen op te stellen³. De lidstaten hebben er in de communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet uit 1996⁴ toe opgeroepen een hoog niveau van veiligheid op de wegen van het trans-Europese netwerk te garanderen.

De voorgestelde richtlijn heeft dan ook tot doel veiligheid te integreren in alle fasen van de planning, het ontwerp en de exploitatie van weginfrastructuur. De richtlijn beoogt een afzonderlijke veiligheidsbeoordeling in te voeren, naast de beoordeling van de economische en de milieueffecten.

De belangrijkste doelstellingen zijn:

- (1) de instanties die verantwoordelijk zijn voor wegen de instrumenten te verschaffen die nodig zijn om de veiligheid te verbeteren, om de veiligheidseffecten van beslissingen transparanter te maken en om de beperkte fondsen zo efficiënt mogelijk te gebruiken voor de aanleg en het onderhoud van wegen;
- (2) de veiligheid van nieuwe wegen te verbeteren via permanente aanpassingen aan de meest recente veiligheidseisen;
- (3) een gemeenschappelijk hoog niveau van wegveiligheid in alle EU-lidstaten tot stand te brengen;
- (4) het veiligheidsbewustzijn te vergroten zodat gefundeerde beslissingen over planning en ontwerp kunnen worden genomen;
- (5) een permanente uitwisseling van goede werkwijzen tot stand te brengen; de verzameling en verspreiding van de beschikbare deskundigheid mogelijk maken zodat de onderzoeksresultaten kunnen worden benut.

RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Om in een vroege fase input van deskundigen te krijgen en met het oog op het transparantiebeleid, heeft de Commissie in 2002 een **werkgroep infrastructuurveiligheid** opgericht. Tien lidstaten en Noorwegen namen deel aan deze groep⁵ en hebben gedetailleerd advies verstrekt over de in hun land gehanteerde werkwijzen inzake veiligheidsprocedures voor weginfrastructuur. De resultaten van deze werkgroep brachten een grootschalig tekort aan feedback over de doeltreffendheid van de beheersystemen aan het licht, waardoor het

² Witboek van de Commissie van 12 september 2001: "Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen", COM(2001) 370.

³ Resolutie A5-0381/2000 van het Europees Parlement van 18 januari 2001.

⁴ Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet, PB L 228 van 9 September 1996, art. 10, lid 5.

⁵ Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Finland, Griekenland, Italië, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen.

onwaarschijnlijk is dat verbeteringen op basis van "goede werkwijzen" tot stand zullen komen.

Activiteiten op het gebied van wegveiligheid stonden hoog op de agenda van het Oostenrijkse voorzitterschap in het eerste semester van 2006. Om thema's die verband houden met infrastructuurveiligheid te bespreken werd op 24 en 25 januari 2006 in Wenen een **vergadering van deskundigen op hoog niveau op het gebied van "infrastructuurveiligheid"** georganiseerd. Bij wijze van voorbereiding op deze vergadering werd een vragenlijst over kwesties en instrumenten die verband houden met wegveiligheid naar de uitgenodigde landen gestuurd. De resultaten van deze bevraging werden samengebracht in een verslag⁶, dat een overzicht gaf van de verspreiding van de voorgestelde instrumenten in de verschillende Europese landen. De volgende tabel toont duidelijk welke instrumenten in welke van de 25 lidstaten worden gebruikt.

Veiligheidseffectbeoordeling van wegen	AT	BE	CY	CZ	DE
	DK	EE	EL	ES	FI
	FR	HU	IE	IT	LT
	LU	LV	MT	NL	PL
	PT	SE	SI	SK	UK
Veiligheidsaudits van wegen	AT	BE	CY	CZ	DE
	DK	EE	EL	ES	FI
	FR	HU	IE	IT	LT
	LU	LV	MT	NL	PL
	PT	SE	SI	SK	UK
Veiligheid van het wegennet + beheer van risicowegen	AT	BE	CY	CZ	DE
	DK	EE	EL	ES	FI
	FR	HU	IE	IT	LT
	LU	LV	MT	NL	PL
	PT	SE	SI	SK	UK
Veiligheidsinspecties van wegen	AT	BE	CY	CZ	DE
	DK	EE	EL	ES	FI
	FR	HU	IE	IT	LT
	LU	LV	MT	NL	PL
	PT	SE	SI	SK	UK

Verspreiding van de voorgestelde instrumenten in de EU-lidstaten.

De afkortingen van de lidstaten waar de instrumenten worden gebruikt zijn vetgedrukt tegen een grijze achtergrond.

In april en mei 2006 hebben de diensten van de Europese Commissie een **openbare raadpleging** gehouden over hun benadering van het veiligheidsbeheer van wegeninfrastructuur. 51 reacties⁷ werden ontvangen vanuit alle betrokken maatschappelijke groepen.

Belangrijkste conclusies van de raadpleging:

- alle respondenten waren het eens over de definitie van het probleem en over de behoefte aan een actie op Europees niveau, met verschillende graden van intensiteit;

⁶ Oostenrijks ministerie van Vervoer, innovatie en technologie – Directoraat wegen: vergadering van deskundigen op hoog niveau over "Infrastructuurveiligheid – Infrastructuurveiligheid in Europa – Evaluatie van de resultaten van de vragenlijst", Wenen (Oostenrijk), 2006.

⁷ De reacties zijn gepubliceerd op de volgende website van de Commissie: http://ec.europa.eu/transport/road/index_en.htm.

- de voorgestelde maatregelen en instrumenten worden over het algemeen als doeltreffend beschouwd;
- een aanzienlijk aantal respondenten stelt voor de bepalingen van de richtlijn ook uit te breiden tot wegen die geen deel uitmaken van het trans-Europese wegennet;
- van de Commissie wordt verwacht dat zij minder ervaren lidstaten bijstaat bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn door hen een kader te bieden waarbinnen zij hun methodologie en kennis kunnen ontwikkelen;
- de overgrote meerderheid van de respondenten steunt de geplande aanpak van de Commissie, waarbij de lidstaten de vrijheid krijgen om zelf wetgeving over een reeks verplichte procedures vast te stellen.

Op 22 mei 2006 hebben negen Europese organisaties van belanghebbenden, FIA, ERF, ASECAP, ACEM, IRU, FEMA, EAPA, EUROBITUME en CORTE, een **collectieve steunbetuiging** voor het voorstel van een richtlijn van de Europese Commissie ondertekend en openbaar gemaakt. Deze organisaties, die verschillende categorieën betrokken partijen vertegenwoordigen, vaak met tegengestelde en tegenstrijdige belangen, verklaarden zich unaniem voorstander van het initiatief en deden een oproep om snel een richtlijn vast te stellen die de lidstaten de nodige instrumenten verschaft om procedures voor veiligheidsbeheer vast te stellen.

Bovendien heeft de FIA, die wereldwijd meer dan 100 miljoen autobestuurders en in de Europese Unie meer dan 40 miljoen burgers vertegenwoordigt, de Europese Commissie ertoe opgeroepen wetgeving vast te stellen die tot een snelle verbetering van de wegeninfrastructuur leidt, waarbij werd benadrukt dat richtsnoeren alleen niet zullen volstaan om het aantal verkeersslachtoffers tegen 2010 te halveren⁸. Uit deze duidelijke verklaringen van grote organisaties van weggebruikers blijkt dat de weggebruikers steeds minder geduld opbrengen voor het gebrek aan vooruitgang op het gebied van veiligheid van de wegen.

BELEIDSOPTIES EN VERGELIJKING

Optie 1: geen wijziging van het beleid.

Het behoud van de status quo heeft het voordeel dat geen directe kosten of inspanningen voor het veiligheidsbeheer van de infrastructuur moeten worden gefinancierd uit de Gemeenschapsbegroting. Anderzijds is uit ervaring gebleken dat de uitwisseling van goede werkwijzen op zichzelf niet volstaat om de veiligheid van de wegeninfrastructuur te verbeteren.

Optie 2: wetgeving opstellen die de lidstaten ertoe verplicht richtsnoeren inzake vier procedures voor het beheer van de infrastructuurveiligheid op te stellen, maar die de bijzonderheden van de tenuitvoerlegging aan de lidstaten overlaat.

De lidstaten de vrijheid laten om hun eigen wetgeving inzake veiligheidsbeoordelingen, -audits, -beheer en -inspecties van wegen op te stellen heeft diverse voordelen:

⁸ EuroTest persbericht, 14 juni 2006: "Vice-voorzitter Barrot roept op het aantal doden op de weg te halveren".

- het brengt aanzienlijk minder kosten met zich mee dan harmonisering van de wetgeving aangezien ongeschikte en dure oplossingen door de lidstaten worden vermeden;
- de kennis die de lidstaten hebben opgedaan tijdens hun al eerder gehanteerde benaderingen stelt hen in staat passende richtsnoeren vast te stellen om de eisen van de richtlijn ten uitvoer te leggen;
- doeltreffender instrumenten voor veiligheidsbeheer van de infrastructuur kunnen sneller worden goedgekeurd en dragen onmiddellijk bij tot het verminderen van het aantal slachtoffers op de Europese wegen;
- de vergelijking van de verschillende door de lidstaten vastgestelde benaderingen stelt de Commissie in staat goede werkwijzen te identificeren en eventueel verdere geharmoniseerde richtsnoeren vast te stellen.

Optie 3: de lidstaten geharmoniseerde wetgeving verschaffen die tot doel heeft gemeenschappelijke procedures voor het veiligheidsbeheer van de infrastructuur in te voeren.

De harmonisering van de wetgeving van de lidstaten inzake veiligheidsbeoordelingen, -audits, -beheer en –inspecties heeft positieve effecten:

- deze harmonisering leidt tot gemeenschappelijke instrumenten om de veiligheid op het wegennet te vergroten, waar zowel de weggebruikers als het brede publiek profijt van zullen trekken;
- deze instrumenten zijn samenhangend en homogeen en garanderen dat gemeenschappelijke minimumeisen worden vastgesteld voor de wegen van het trans-Europese netwerk.

Uit diverse reacties tijdens de openbare raadpleging is echter gebleken dat een uitgebreide harmonisering op tegenkanting van de lidstaten zou stuiten:

- de meeste lidstaten zouden genoodzaakt zijn hun reeds vastgestelde en gehanteerde praktijken en wetgeving op het vlak van wegveiligheid te reorganiseren, wat grote investeringen zou vergen;
- de grote verschillen tussen de reeds gebruikte wegveiligheidsprocedures in de lidstaten bemoeilijken de keuze van de benadering die tot de hele EU moet worden uitgebreid;
- geharmoniseerde richtsnoeren houden geen rekening met organisatorische verschillen tussen de lidstaten. De doeltreffendheid van dergelijke richtsnoeren kan daarom niet worden gegarandeerd;
- de voltooiing van het harmoniseringsproces vraagt tijd; het aantal mensenlevens dat dankzij die harmonisering zou worden gespaard, zou pas jaren later kunnen worden beoordeeld en zou slechts gedeeltelijk de enorme inspanningen en kosten voor de lidstaten rechtvaardigen.

Conclusie: optie 2 is de beste oplossing.

EFFECTANALYSE

Sociaal effect

In 2003 heeft het thematisch netwerk ROSEBUD⁹ een effectbeoordeling van het pakket voorgestelde procedures uitgevoerd, waarin het tot de conclusie kwam dat het realistisch was te veronderstellen dat de toepassing van de vier procedures op de TEN-wegen zou leiden tot een jaarlijkse daling met meer dan 600 doden en ongeveer 7 000 gewonden ten gevolge van ongevallen. Dit komt neer op 12 tot 16% van het aantal doden en 7 tot 12% van het aantal gewonden.

ROSEBUD kwam ook tot de conclusie dat meer dan 400 levens per jaar kunnen worden gered als het veiligheidsbeheer wordt toegepast op snelwegen en nog eens 900 levens per jaar als het wordt toegepast op het hoofdwegennet, d.w.z. interstedelijke of nationale wegen (uitgezonderd snelwegen)¹⁰. Dit betekent dat de toepassing van het pakket procedures op alle snelwegen en hoofdwegen in de EU het aantal slachtoffers met 1 300 per jaar zou doen dalen, wat overeenkomt met 12% van het aantal verkeersdoden op deze wegen.

De richtlijn zal het pad effenen voor de expliciete integratie van veiligheidsoverwegingen in wegeninfrastructuurprojecten en zal het veiligheidsbewustzijn in alle fasen van het besluitvormingsproces vergroten. Op milieugebied is al met succes een soortgelijke benadering toegepast op Europees niveau. Overeenkomstig de richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling¹¹ moet een milieueffectbeoordeling worden uitgevoerd om te garanderen dat de milieugevolgen van projecten worden geïdentificeerd en beoordeeld alvorens toestemming voor de projecten wordt gegeven. De tenuitvoerlegging van deze richtlijn door de lidstaten heeft het milieubewustzijn aanzienlijk vergroot, en met name de aandacht voor de volksgezondheid, de diversiteit van de soorten en de kwaliteit van het leven.

Economisch effect

Zoals hierboven vermeld, zal de richtlijn het aantal EU-burgers dat om het leven komt op deze wegen met meer dan 600 per jaar doen dalen en het aantal gewonden met meer dan 7 000 per jaar. Volgens de financiële ramingen van het witboek zou dit een besparing van meer dan 2,4 miljard euro per jaar opleveren. Als de richtlijn ook op snelwegen en hoofdwegen wordt toegepast, zal het aantal slachtoffers naar schatting met ongeveer 1 300 per jaar afnemen, wat overeenkomt met een besparing van meer dan 5 miljard euro per jaar.

Administratief effect

Veiligheidseffectbeoordelingen van wegen worden parallel met de goedkeuringsprocedure en het ontwerp van de weg opgesteld. Dit zal dan ook geen extra vertragingen in de goedkeuringsprocedure opleveren. De kosten van veiligheidseffectbeoordelingen van wegen

⁹ ROSEBUD is het acroniem van "Road safety and Environmental Benefit-Cost and Cost-Effectiveness Analysis for Use in Decision-Making". Onder meer onderzoeksinstellingen naar wegveiligheid uit 11 lidstaten en uit Israël en Noorwegen maken deel uit van ROSEBUD.
<http://partnet.vtt.fi/rosebud/>

¹⁰ Berekening voor de EU-25 plus Bulgarije, Roemenië en Zwitserland.

¹¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

kunnen ruwweg worden geraamd op basis van de kosten van de overeenkomstige milieueffectbeoordelingen. In het algemeen bedragen de kosten van een milieueffectbeoordeling minder dan 0,5% van de totale kosten van een bouwproject. Slechts in uitzonderlijke gevallen lopen deze kosten op tot meer dan 1%. Voor projecten met een kostprijs van meer dan 100 miljoen euro, kan de prijs van de milieueffectbeoordeling dalen tot 0,2%.

Veiligheidsaudits worden parallel met het ontwerp en de aanleg van wegen uitgevoerd en zullen daarom naar verwachting geen vertragingen veroorzaken. Het thematisch netwerk RIPCORD-ISEREST¹² heeft een enquête over de raming van auditkosten gehouden in de landen waar dergelijke audits al worden uitgevoerd. Uit de resultaten blijkt dat de auditkosten in Europa variëren van 600 tot 6 000 euro per fase. In het algemeen blijkt uit de ramingen in de verschillende landen dat de auditkosten minder dan 1% van de bouwkosten van het hele project bedragen.

RIPCORD-ISEREST heeft ook onderzoek gedaan naar de kosten van **veiligheidsinspecties van wegen** in Europa. Als de inspecties regelmatig worden uitgevoerd bedraagt de kostprijs tussen 600 en 1 000 euro per kilometer snelweg. Rekening houdende met de wegen waarop de richtlijn verplicht zal moeten worden toegepast (de TEN-wegen in de EU-25, die in 2005 een totale lengte van ongeveer 85 000 km hadden), mag men ervan uitgaan dat de totale kosten van de veiligheidsinspecties van het volledige netwerk tussen 50 en 85 miljoen euro zullen bedragen. Voor een groot land, met ongeveer 5 000 kilometer TEN-wegen, komt dit neer op 3 tot 5 miljoen euro.

Het **beheer van de veiligheid van het netwerk** vindt plaats op basis van ongevalsstatistieken en –inspecties. Men mag ervan uitgaan dat de kosten van de organisatie van dit beheer vergelijkbaar zijn met die van routine-inspecties van de wegveiligheid.

Effect op het milieu en andere effecten

In de veronderstelling dat de vermindering van het aantal ongevallen ten gevolge van de toepassing van de richtlijn wordt bereikt via een beperking van de congestie op de Europese wegen, zal ook de impact van het vervoer op het milieu afnemen. De emissies van luchtverontreinigende stoffen door voertuigen die in de file staan en het geluidsniveau ten gevolge van congestie zullen afnemen. Een verbetering van de efficiëntie van het vervoerssysteem zal ook het brandstof- en energieverbruik doen afnemen.

Het gunstige effect van de maatregelen in dit voorstel op de verkeerscongestie en het milieu valt niet in cijfers uit te drukken.

De door de lidstaten opgestelde richtsnoeren verkleinen bovendien het risico dat weggebruikers gerechtelijke stappen zouden ondernemen tegen wegbeheerders. Het feit dat wegbeheerders de richtsnoeren naleven is het wettelijke bewijs van hun engagement op het gebied van veiligheidsbeheer van de wegen.

¹² RIPCORD-ISEREST is het acroniem van "Road Infrastructure Safety Protection – Core-Research and Development for Road Safety in Europe". Onder meer onderzoeksinstellingen naar wegveiligheid uit 11 lidstaten en uit Israël en Noorwegen maken deel uit van RIPCORD-ISEREST.
<http://www.ripcord-iserest.com/>

CONCLUSIES

Een op drie dodelijke ongevallen die momenteel in de Europese Unie gebeuren zijn in zekere mate te wijten aan de wegeninfrastructuur en het ontwerp van de wegen. Om de veiligheid van de wegeninfrastructuur te verbeteren bevat het voorstel voor een richtlijn een uitgebreid systeem voor veiligheidsbeheer van de wegeninfrastructuur, waarin de volgende vier procedures centraal staan:

- (1) **Veiligheidseffectbeoordeling van wegen**
- (2) **Veiligheidsaudits van wegen**
- (3) **Veiligheidsbeheer van het wegennet**
- (4) **Veiligheidsinspecties**

De onderhavige richtlijn beperkt de vereisten tot een minimale reeks elementen die nodig zijn om een veiligheidseffect te bereiken en procedures te verspreiden die hun doeltreffendheid hebben bewezen.