

Vergaderjaar 2009–2010

32 413

Aanpassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ter implementatie van richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319/59)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Achtergrond en doelstelling

Op 19 november 2008 is de richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319/59) (hierna: de Richtlijn) vastgesteld. De richtlijn moet op 19 december 2010 zijn geïmplementeerd. De transponeringstabel is als bijlage bij deze toelichting gevoegd.

In het Witboek Transport heeft de Europese Commissie zich als doel gesteld het aantal verkeersslachtoffers in 2010 met de helft te verminderen. Het betreft een algemene doelstelling voor de Unie, niet voor iedere lidstaat afzonderlijk. De Richtlijn vormt de derde pijler van een uitgebreid verkeersveiligheidsprogramma, in aanvulling op maatregelen ten aanzien van de bestuurder en het voertuig.

In vergelijking tot veel andere Europese landen, staat de verkeersveiligheids situatie in Nederland reeds op een hoog niveau, met bovendien een structureel dalende trend qua verkeersdoden, en pleit Nederland op Europees niveau vaak voor maatregelen om de verkeersveiligheid in Europa te vergroten. Voor andere landen kan communautair optreden op dit gebied wel bijdragen aan de verkeersveiligheid.

Nederland kent tot op heden geen regelgeving in de zin van algemeen verbindende voorschriften over de veiligheid van snelwegen, terwijl het veiligheidsniveau tegelijkertijd aanzienlijk hoog is.

De Richtlijn heeft tot doel te garanderen dat het ontwerp en beheer van de weginfrastructuur bijdraagt tot de verbetering van de veiligheid op de wegen en tot een daling van het aantal doden en gewonden op het Trans-Europese wegennet van de Europese Unie (de zogenoemde TEN-wegen of E-wegen). Het Nederlandse snelwegenwet bestaat niet geheel, maar wel voor een belangrijk deel uit TEN-wegen vanwege onze distributiefunctie voor omliggende landen.

De Richtlijn biedt de kans om een consequent hoog niveau van verkeersveiligheid op (een groot deel van het netwerk van) rijkswegen te verzekeren en een gestandaardiseerde methode en rapportage af te spreken voor een evenwichtige afweging van verkeersveiligheidseffecten.

De Richtlijn schrijft voor dat in alle stadia van besluitvorming rond wegeninfrastructuur verkeersveiligheidseisen worden meegenomen. In de Richtlijn worden daartoe procedures vastgesteld met betrekking tot veiligheidsbeoordelingen, veiligheidsaudits en verkeersveiligheidsinspecties van wegen (het betreft wegen die in ontwerp- of aanlegfase zijn en wegen die reeds in gebruik zijn).

Het tijdsgewricht waarin de Richtlijn wordt geïmplementeerd, staat in het teken van de Commissie Elverding, de Spoedaanpak en andere maatregelen om de tijd die is gemoeid met besluitvorming bij infrastructuurprojecten te bekorten. Bij de implementatie van de richtlijn is hier rekening mee gehouden.

Om de Richtlijn voldoende nuttig effect te geven, is implementatie in wettelijke voorschriften noodzakelijk. Ter implementatie van de Richtlijn wordt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) gewijzigd, omdat die wet betrekking heeft op het beheer van rijkswegen. In de Nederlandse wetgeving bestaan thans nog geen voorschriften voor het omgaan met verkeersveiligheid bij het ontwerp en beheer van wegen.

Voorgesteld wordt om de kernverplichtingen uit de richtlijn op wetsniveau te implementeren, en de meer concrete invulling van het gebruik van die instrumenten over te laten aan een ministeriële regeling. De bijlagen bij de richtlijn geven zelf al een gedetailleerde invulling van die instrumenten, zodat vrijwel geen beleidsvrijheid voor de lidstaten meer bestaat. Bovendien versnelt dat de implementatie van toekomstige wijzigingen van de bijlagen.

Omdat dit beleidsonderwerp tot nu toe alleen in interne (ontwerp)richtlijnen van Rijkswaterstaat is vastgelegd, komt het nog niet voor in bestaande wetten. De Wbr is de meest voor de hand liggende keuze omdat die wet het dichtst van alle bestaande wetten bij de strekking van de Richtlijn aansluit.

De Richtlijn is van toepassing op alle TEN-wegen, daarnaast mogen lidstaten de bepalingen tevens toepassen op de nationale weginfrastructuur die geen deel uitmaakt van het TEN-netwerk.

Voorgesteld wordt om de verplichtingen uit de Richtlijn vooralsnog niet zo te implementeren dat die ook buiten het TEN-netwerk van toepassing zijn, uit hoofde van staand kabinetsbeleid om Europese regelgeving niet te voorzien van nationale koppen. Wel komt een groot deel van de werkwijze die de Richtlijn voorschrijft overeen met de huidige praktijk voor de zorg voor verkeersveiligheid tijdens de voorbereiding van infrastructuurprojecten.

Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van internationale expertise. Voor de verkeersveiligheidsaudits wordt met name gekeken naar Denemarken, Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Enkele onderdelen van de Richtlijn behoeven geen implementatie omdat die reeds zijn geïmplementeerd, respectievelijk door feitelijk handelen kunnen worden uitgevoerd. Zo bevat artikel 5, vierde lid, van de Richtlijn de verplichting om waarschuwborden te hanteren bij herstelwerkzaamheden aan wegen, die in Nederland al sinds lange tijd zijn opgenomen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV

1990). Artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn bevat de verplichting om een ongevalsverslag op te stellen bij een zwaar of dodelijk ongeval; deze taak wordt reeds uitgevoerd door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) krachtens de Politiewet 1993. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal de in artikel 7, tweede lid, bedoelde vijfjaarlijkse berekening van maatschappelijke kosten van een zwaar ongeval, onder zijn verantwoordelijkheid laten uitvoeren.

2. Relatie tot andere beleidsontwikkelingen en regelgeving

De afbakening met de Wegenverkeerswet wordt gevormd doordat die wet zich met name richt op het veilige *gebruik* van de weg, terwijl de Richtlijn zich specifiek richt op het ontwerp en fysieke beheer van de weg.

Dit wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande inspanningen naar aanleiding van het advies van de Commissie-Elverding om procedures voor de besluitvorming rond infrastructuur zo efficiënt mogelijk in te richten.

Het verdient tot slot vermelding dat de verdeling in fasen van het ontwerpproces, in bijlage III bij de Richtlijn, goed aansluit op de indeling in planfasen in de aanhangige wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II 2009/2010 32 377, nr. 2).

3. Financiële aspecten

Gelet op de geringe beleidsvrijheid van de lidstaten bij de implementatie van de betrokken Richtlijn behoort dit wetsvoorstel niet tot een categorie wetgeving waarvoor de toets op de bedrijfseffecten of de toets op de effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten worden uitgevoerd.

Bestuurslasten

De instrumenten die de Richtlijn verplicht stelt, brengen geen wezenlijke verschuiving van bestuurslasten met zich voor de Minister van Verkeer en Waterstaat of de wegbeheerder, vergeleken met de huidige situatie. Het systematisch aandacht besteden aan verkeersveiligheid tijdens het ontwerpproces van infrastructuurprojecten, en het monitoren van de verkeersveiligheid van het wegennet, zijn immers thans al taken van de rijksoverheid casu quo de wegbeheerder. Voor problemen bij de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid behoeft dan ook niet te worden gevreesd. Op onderdelen vormt de Richtlijn wel een aanvulling op de huidige praktijk, waarvan de financiële gevolgen hieronder worden toegelicht. De financiële en personele gevolgen van de Richtlijn zijn beperkt, en kunnen binnen de bestaande formatie en begroting van projecten worden opgevangen.

Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Aangezien de verplichtingen die uit de Richtlijn voortvloeien naar hun aard alleen de wegbeheerder raken, brengt dit wetsvoorstel geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich, of lasten voor burgers.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Zoals gezegd, zijn het systematisch aandacht besteden aan verkeersveiligheid tijdens het ontwerpproces van infrastructuurprojecten, en het monitoren van de verkeersveiligheid van het wegennet, thans al taken van

de rijksoverheid casu quo de wegbeheerder, zodat voor problemen bij de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid dan ook niet hoeft te worden gevreesd.

4. Overgangsrecht

Zoals reeds aangegeven komen de door de Richtlijn voorgeschreven instrumenten materieel overeen met de huidige praktijk bij de voorbereiding van infrastructuurprojecten, waarover in het uiteindelijke besluit verantwoording wordt afgelegd, alleen is er in de huidige praktijk geen sprake van de termen verkeersveiligheidseffectbeoordeling en verkeersveiligheidsaudits.

De Richtlijn beoogt dat de instrumenten uit de Richtlijn in een infrastructuurproject al vanaf de start een «integreerend onderdeel van het ontwerp-proces» zijn, zoals de Richtlijn dat noemt. Daarom wordt een overgangsrecht voorgesteld, met het oog op efficiënte besluitvorming, waarbij de instrumenten van de Richtlijn niet met terugwerkende kracht worden voorgeschreven voor projecten waarvan de voorbereiding al grotendeels is afgerond.

Overigens is dat nog uitdrukkelijk geregeld (in artikel 11b, eerste lid, onder b) voor de projecten die deel uitmaken van de Spoedaanpak, waarvan verwacht mag worden dat die in de loop van het jaar 2010 al een ontwerpbesluit hebben afgerond, die bovendien doorgaans naar de aard van het project geen grootschalige wijziging van de infrastructuur inhouden, waarvan het belang en de urgentie bijzondere vermelding verdienen, en die gelet op de fase van voorbereiding waarin die zich eind 2010 zullen bevinden projecten zijn waarop de Richtlijn nooit het oog heeft gehad. Wat niet wegneemt dat Rijkswaterstaat, zoals hiervoor reeds is betoogd, voor deze projecten natuurlijk ook aan alle eisen van verkeersveiligheid voldoet, omdat het allang praktijk is dat in dergelijke projecten veel aandacht aan verkeersveiligheid wordt besteed in alle fasen van de voorbereiding, als ware de Richtlijn al in werking.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 11a

Hier zijn de meest relevante begripsomschrijvingen uit de Richtlijn overgenomen.

In het bijzonder kan worden gewezen op het element «grondige wijziging» in de begripsomschrijving van een infrastructuurproject. In de Nederlandse praktijk komt dat de facto overeen met projecten die onder de werking van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding vallen. De Richtlijn beoogt – zo valt uit de considerans en de inhoud van de bijlagen af te leiden – in elk geval geen regels te stellen over kleine wijzigingen aan de infrastructuur, zoals maatregelen in het kader van beheer en onderhoud, en de maatregelen die zijn opgenomen in het Actieprogramma wegen (onderdeel van de Mobiliteitsaanpak, Kamerstukken II 2008/09, 31 305, nr. 80, bijlage 1). Het Actieprogramma wegen is gericht op verbetering van de aansluitingen tussen het hoofdwegennet en regionale wegen en verbetering van de aansluitingen tussen openbaar vervoer en weg. Deze kleine projecten bevorderen de doorstroming zonder de weg ingrijpend te verbouwen, en zijn daarom geen «grondige wijziging» in de zin van de Richtlijn.

Artikel 11b

Dit artikel implementeert artikel 1 van de Richtlijn, dat de reikwijdte van de Richtlijn afbakt tot het TEN-netwerk, en tunnels uitsluit.

Het tweede en derde onderdeel van dit artikel vormen een afbakening van de reikwijdte van de voorgestelde wettelijke regeling met het oog op overgangssituaties. Voor een toelichting op het overgangsregime wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel.

Artikel 11c

Dit artikel implementeert de artikelen 3 en 4 van de richtlijn, die de instrumenten verkeersveiligheidseffectbeoordeling en verkeersveiligheidsaudits regelen, en van belang zijn voor infrastructuurprojecten.

Aangezien de richtlijn gedetailleerd en met weinig tot geen beleidsvrijheid een lijst met criteria geeft om aandacht aan te besteden bij de toepassing van die instrumenten, wordt voorgesteld die invulling over te laten aan het niveau van ministeriële regeling, mede ten behoeve van snelle implementatie bij toekomstige wijzigingen. In die regeling zal invulling worden gegeven aan de verkeersveiligheidseffectbeoordeling en de verkeersveiligheidsaudits door middel van de bijlagen bij de Richtlijn.

Overigens bevat de richtlijn slechts een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting ten aanzien van de inhoud van de bijlagen, zodat een verkeersveiligheidseffectbeoordeling of een verkeersveiligheidsaudit niet in 100% van de gevallen voor 100% overeen hoeft te komen met de bijlagen.

Een vergelijking van verschillende authentieke taalversies bevestigt dat er inderdaad steeds een inspanningsverplichting is beoogd voor bepaalde bijlagen, blijkens de zinsneden: «endeavour to» (Engels), «s'efforcent» (Frans), de lidstaten «sind bestrebt» (Duits). In het kader van strikte implementatie is dit ook in de voorgestelde wettelijke regeling overgenomen.

Niet wordt beoogd daarmee een zo minimaal mogelijke uitvoering van de Richtlijn mogelijk te maken. Dat zou niet in het belang van de verkeersveiligheid zijn, en bovendien komen de bijlagen grotendeels overeen met de huidige ontwerprichtlijnen en praktijk bij Rijkswaterstaat.

Uiteraard wordt naar een zo volledig mogelijke, en zo uniform mogelijke toetsing gestreefd, maar de individuele omstandigheden van het geval zouden aanleiding kunnen vormen om in voorkomende gevallen op onderdelen af te wijken.

Zoals gezegd (in de toelichting op artikel 11a) zal een infrastructuurproject in de zin van de Richtlijn vrijwel altijd een project zijn dat onder de werking van de Tracéwet valt¹. De voorbereiding van een dergelijk project omvat beoordeling van het ontwerp in het licht van diverse aspecten, waaronder gevolgen voor de leefomgeving en verkeersveiligheid, die uitmondt in een OTB. Het OTB is het eerste formele besluitmoment om de verkeersveiligheidseffectbeoordeling aan te koppelen als uiterste moment om die uit te voeren, zoals ook voor de leefomgeving dat het eerste formele toetsmoment is. Maar in feite zal de verkeersveiligheidseffectbeoordeling dus plaatsvinden tegelijk met andere onderzoeken ter voorbereiding van besluitvorming.

¹ Voor de projecten die in de Spoedwet wegverbreding zijn opgenomen, wordt overgangsrecht voorgesteld, zie paragraaf 4 van deze toelichting.

Artikel 11d

Dit artikel implementeert artikel 5 van de Richtlijn. De classificatie van het wegennet speelt alleen een rol bij het beheer van het bestaande wegennet, en is bedoeld om de aandacht en inspanningen van de wegbeheerder te richten op de delen van het wegennet waar de meeste ongevallen plaatsvinden.

Artikel 11e

Dit artikel implementeert artikel 6 van de Richtlijn. De door dit artikel voorgeschreven inspecties vinden enerzijds plaats door de periodieke schouw die door de talrijke weginspecteurs van Rijkswaterstaat worden uitgevoerd tijdens de uitoefening van hun functie (vooral gericht op acute bedreigingen voor de verkeersveiligheid en het signaleren van eventuele onvolkomenheden), en daarnaast door een meer systematische en bredere inspectie van het wegennet door een gespecialiseerde deskundige. Deze inspecties moeten dan ook los worden gezien van de inspecties die plaatsvinden naar aanleiding van de inventarisatie van weggedeelten met veel ongevallen.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

Transponeringstabel, behorend bij wetsvoorstel tot wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, ter implementatie van richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319/59)

| Bepaling EU-regeling | Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuz(n) bij de invulling van beleidsruimte |
|-----------------------|--|--|--|
| Artikel 1 | Artikel 11b Wbr (Wet beheer rijkswaterstaatswerken) | Mogelijkheid om richtlijn buiten TEN-netwerk toe te passen (derde lid) | Toegelicht in paragraaf 1 van de MvT |
| Artikel 2 | Artikel 11a Wbr | Geen | |
| Artikel 3 | Artikel 11c, eerste lid, onder a, en tweede lid, Wbr | Geen | |
| Artikel 4 | Artikel 11c, eerste lid, onder b, en tweede lid, Wbr | Geen | |
| Artikel 5 | Artikel 11d Wbr. Vierde lid reeds geïmplementeerd in Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990), diverse waarschuwingsborden in hoofdstuk J. | Wijze van informeren weggebruikers (vijfde lid) | Elektronische beschikbaarheid van informatie heeft de voorkeur |
| Artikel 6 | Artikel 11e Wbr | Geen | |
| Artikel 7, eerste lid | Reeds geïmplementeerd; bestaande taak van KLPD krachtens de Politiewet 1993 | Geen | |
| Artikel 7, tweede lid | Behoeft geen implementatie; kan door feitelijk handelen worden uitgevoerd | Geen | |
| Artikel 8 | Reeds uitvoering aan gegeven d.m.v. de ontwerprichtlijnen van Rijkswaterstaat, danwel kan door feitelijk handelen worden uitgevoerd | Geen | |
| Artikel 9 | eerste lid behoeft geen implementatie; kan door feitelijk handelen worden uitgevoerd. Tweede tot en met vierde lid: artikel 11c, tweede lid, onder c, Wbr | Geen | |
| Artikel 10 | Behoeft geen implementatie; geen verplichting voor lidstaat | Geen | |
| Artikel 11 | Behoeft geen implementatie; geen verplichting voor lidstaat | Geen | |
| Artikel 12 | Behoeft geen implementatie; geen verplichting voor lidstaat | Geen | |
| Artikel 13 | Behoeft geen implementatie; geen verplichting voor lidstaat | Geen | |
| Artikel 14 | Behoeft geen implementatie; aan de slotzin kan door feitelijk handelen worden voldaan | Geen | |
| Artikel 15 | Behoeft geen implementatie; geen verplichting voor lidstaat | Geen | |
| Bijlage I | Nieuwe ministeriële regeling o.g.v. Wbr | Geen | |
| Bijlage II | Idem | Geen | |
| Bijlage III | Idem | Geen | |
| Bijlage IV | Idem | Geen | |