

PM 2005 RIII (Dnr 314-2395/2005)

Säkerhet i vägtunnlar (Ds 2005:18)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 7 september 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen om Säkerhet i vägtunnlar (Ds 2005:18) översänds och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

I en departementsskrivelse utarbetad av Näringsdepartementet lämnas förslag till nationell reglering för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG om minimikrav för säkerhet i vägtunnlar som är över 500 meter långa och ingår i det transeuropeiska vägnätet. Direktivet ska vara genomfört den 30 april 2006.

I regleringen föreslås bl.a. att länsstyrelsen i det län där tunneln byggs utses som tunnelmyndighet, med uppgift att utöva tillsyn över att säkerhetskraven följs. Varje tunnel ska ha en tunnelhållare vilken föreslås bli den som enligt nuvarande lagstiftning svarar för väg- eller gatuhållningen. Tunnelhållaren ansvarar för driften av tunneln och ska bl.a. sammanställa en säkerhetsdokumentation, upprätta planer för driften samt rapporter över t.ex. olyckor och tillbud. Enligt förslaget ska dessutom en säkerhetssamordnare utses för varje tunnel. Ändringar föreslås också i lagen om allmän kameraövervakning.

Förslaget Säkerhet i vägtunnlar kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/45411>. Sammanfattning i *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden samt trafiknämnden. På grund av den korta remisstiden har inte nämnderna hunnit behandla remissen. Stockholms brandförsvaret och trafikkontoret har inkommit med yttranden.

Stadsledningskontoret ställer sig i likhet med Stockholms brandförsvaret och trafikkontoret positivt till ett lagförslag om minimikrav för säkerhet i vägtunnlar som är över 500 meter. Synpunkter finns dock på viss föreslagen reglering samt organisationsfrågor. T.ex. bör samspelet mellan lagförslaget och befintliga lagar tydliggöras.

Stockholms brandförsvaret ser positivt på förslaget till lag om säkerhet i vägtunnlar. Brandförsvaret anser dock att skrivningen om årliga övningar innebär en detaljstyrning som inte ligger i linje med den målstyrning som i övrigt har införts i räddningstjänstens verksamhetsområde i och med Lagen om skydd mot olyckor. Brandförsvaret framför vikten av att samspelet mellan olika lagrum, främst Plan- och bygglagen, Miljöbalken och Vägagen, klargörs.

Trafikkontoret anser att då lagen enbart omfattar det så s.k. TEN-vägnätet så berörs ingen av stadens nuvarande trafiktunnlar av lagförslaget. Det förs dock resonemang under 4.3 "Lagens tillämpningsområde" om att alla tunnlar som är över 500 meter ska omfattas av lagen. Trafikkontoret anser att det inte är rimligt att stadens befintliga tunnlar retroaktivt ska omfattas av lagen. Det kan dock vara tänkbart att nya tunnlar som planeras och byggs omfattas av lagen. Den planerade tunnel som då kan komma att beröras är Henriksdalstunneln (cirka 350+150 meter).

Mina synpunkter

Eftersom lagförslaget enbart omfattar det transeuropeiska nätverket, TEN-vägnätet, berörs inte stadens trafiktunnlar direkt av det. Men givetvis bör vi ha stor framförhållning i frågan med tanke på kommande stora infrastrukturprojekt i vår region. I flera av stadens tunnlar pågår nu en omfattande upprustning och stadens inställning är att säkerhetsfrågorna har högsta prioritet. För medborgarna är det viktiga naturligtvis att tunnlar är säkra, oavsett när de är byggda. Resonemanget som förs angående lagens tillämpningsområden, att kräva att alla befintliga tunnlar retroaktivt ska omfattas av lagen är inte rimligt, vilket samtliga remissinstanser också framför. Oaktat detta kommer staden givetvis att i samtliga fall vid upprustning och renovering av våra befintliga tunnlar, kräva att säkerhetsfrågorna prioriteras.

Likt remissinstanserna anser jag att det är bra med en nationell reglering om minimikrav för säkerhet i vägtunnlar. Som brandförsvaret påpekar är det viktigt att samspelet mellan olika lagrum fungerar och klargörs. Det är också angeläget att lokala förutsättningar på säkerhetsaspekterna i lagförslaget poängteras. Dessutom lyfter brandförsvaret upp en viktig aspekt och det är att kommunen och räddningstjänstens organisation ska kunna påverka projektet i ett så tidigt skede som möjligt, redan under projekteringsstadiet.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen om Säkerhet i vägtunnlar (Ds 2005:18) översänds och återopas denna promemoria.

Stockholm den 26 augusti 2005

LEIF RÖNNGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Resonemanget som förs angående lagens tillämpningsområden, att kräva att alla befintliga tunnlar retroaktivt ska omfattas av lagen, skulle kräva mycket stora insatser om det sker omedelbart. En övergångsperiod då säkerheten i äldre tunnlar ses över, behövs därför. Att kategoriskt avfärda tanken på retroaktivitet är dock inte acceptabelt utifrån ett säkerhetsperspektiv. Stockholmarna ska kunna lita på att tunnlar är säkra, oavsett om de är byggda före eller efter den nya lagens tillkomst.

ÄRENDET

En ny lag med en kompletterande förordning föreslås. Lagförslaget innebär att det ställs särskilda säkerhetskrav på vägtunnlar som är längre än 500 meter och ingår i det transeuropeiska vägnätet, TEN-vägnätet. I regleringen föreslås bl.a. att länsstyrelsen i det län där tunneln byggs utses som tunnelmyndighet, med uppgift att utöva tillsyn över att säkerhetskraven följs. Varje tunnel ska ha en tunnelhållare vilken föreslås bli den som enligt nuvarande lagstiftning svarar för väg- eller gatuhållningen. Tunnelhållaren ansvarar för driften av tunneln och ska bl.a. sammanställa en säkerhetsdokumentation, upprätta planer för driften samt rapporter över t.ex. olyckor och tillbud. Enligt förslaget ska dessutom en säkerhetssamordnare utses för varje tunnel. Ändringar föreslås också i lagen om allmän kameraövervakning.

Förslaget Säkerhet i vägtunnlar kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/45411>.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden samt trafiknämnden. På grund av den korta remisstiden har inte nämnderna hunnit behandla remissen. Stockholms brandförsvaret och trafikkontoret har inkommit med yttranden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig i likhet med Stockholms brandförsvaret och trafikkontoret positivt till en nationell reglering om minimikrav för säkerhet i vägtunnlar som ingår i det transeuropeiska nätverket, TEN-vägnätet.

Då lagen enbart omfattar det så s.k. TEN-vägnätet, där ingen av Stockholms stads tunnlar ingår, så berörs ingen av stadens nuvarande trafiktunnlar av lagförslaget. Det förs dock resonemang under kapitel 4.3, "Lagens tillämpningsområde", om att alla tunnlar som är över 500 meter och som projekteras efter det att lagen har börjat gälla ska omfattas av lagen. Stadsledningskontoret anser att säkerhetsaspekterna bör prioriteras och att det finns skäl att på sikt låta samma regelsystem gälla för alla vägtunnlar längre än 500 meter. När en vägtunnel väl har kommit till projekteringsfasen har dock mycket av planeringsarbetet redan genomförts. För att säkerhetslösningarna ska kunna utformas på så tillfredställande sätt som möjligt, processen inte ska förlängas eller kostnaderna för projektet öka, anser därför stadsledningskontoret att projekteringen är ett för sent skede att ställa lagkrav på. Det finns i nuläget två kommunala tunnlar inom Stockholms stad som är över 500 meter långa, Söderleds- och Klaratunneln.

Det förs vidare en diskussion om att även låta lagen omfatta de tunnlar som nu är i drift eller under byggande. Stadsledningskontoret anser i likhet med trafikkontoret att detta bör ske på frivillig basis. Det är inte rimligt, ur t.ex. ekonomisk aspekt, att stadens befintliga tunnlar retroaktivt ska omfattas av lagen. Stockholms stads intention bör däremot vara att stadens befintliga tunnlar bör uppfylla lagen. Flera av Stockholms stads befintliga tunnlar genomgår för närvarande en omfattande upprustning med syfte att bl.a. höja säkerheten. Målet är redan nu att tunnarna i så stor utsträckning som möjligt ska klara säkerhetskraven i lagförslaget.

Tunnelmyndigheten

Att tillskapa en tunnelmyndighet med ansvar för tillsyn av lagkraven är väl motiverat. I samband med planering och senare byggande är det i dagsläget svårt att få klarhet i vilka krav som gäller.

Stadsledningskontoret anser precis som brandförsvaret att kommunens roll bör tydliggöras i processen med att godkänna säkerhetsdokumentationen. Kommunen bör t ex alltid vara en remissinstans när säkerhetssäkerhetsdokumentet ska godkännas av tunnelmyndigheten.

Regelbundna kontroller och övningar

Skrivningen om årliga övningar innebär en detaljstyrning som inte ligger i linje med den målstyrning som i övrigt har införts i räddningstjänstens verksamhetsområde i och med Lagen om skydd mot olyckor. För Stockholms stads räddningstjänst kommer denna detaljstyrning att ge orimliga konsekvenser i och med det antal långa vägtunnlar som finns och planeras i Stockholm.

Kostnader för räddningstjänstens övningar och specialutrustning bör läggas på tunnelns ägare/verksamhetsutövare, i linje med ansvarsfördelningen i Lagen om skydd mot olyckor, 2 kap. 4§.

Allmänna synpunkter på samspelet mellan olika lagrum i planprocessen

Det är viktigt när ytterligare en lag som berör säkerhet i tunnlar tillkommer, att klargöra hur denna lag och t ex Plan- och bygglagen, Miljöbalken och Väglagen samspelar när det gäller säkerhet i tunnlar samt i vilken lag, i vilka skeden och på vilken nivå som säkerhetsfrågorna ska redovisas.

Enligt de lagar som idag hanterar säkerhetsfrågorna i tunnlar har den som uppför ett byggnadsverk ett tydligt huvudansvar att utifrån lokala förutsättningar redovisa hur säkerheten ska tillgodoses. Precis som brandförsvaret påpekat bör detta förhållande med stor tydlighet framgå även i en lag om säkerhet i vägtunnlar. Det vore olyckligt om säkerheten i svenska vägtunnlar skulle baseras på schabloner och tumregler som inte tar hänsyn till lokala förhållanden, som trafikflöden, farligt gods m.m.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 juli 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Då lagen enbart omfattar det så s k TEN-vägnätet så berörs ingen av stadens nuvarande trafiktunnlar av lagförslaget. Det förs dock resonemang under 4.3 ”Lagens tillämpningsområde” om att alla tunnlar som är över 500 meter ska omfattas av lagen. Trafikkontoret anser att det inte är rimligt att stadens befintliga tunnlar retroaktivt ska omfattas av lagen.

Det kan dock vara tänkbart att nya tunnlar som planeras och byggs omfattas av lagen. Den planerade tunnel som då kan komma att beröras är Henriksdalstunneln (cirka 350+150 meter).

Trafikkontoret anser däremot att det är rimligt att staden på frivillig basis följer de intentioner som lagen för med sig. Stadens befintliga tunnlar bör i största möjliga mån uppfylla lagkraven.

Trafikkontoret anser att tillskapandet av en tunnelmyndighet är ett bra förslag. I samband med planering och senare byggande är det i dagsläget svårt att få klarhet i vilka krav som gäller för respektive objekt.

Förfarandet med tunnelmyndighetens godkännande av vägtunnlar skulle kunna minska tunnelhållarens svårigheter med detta. Trafikkontoret och övriga tunnelhållare kan med fördel i ett tidigt skede samråda med tunnelmyndigheten i samband med ombyggnad eller nybyggnad av tunnlar. Detta oavsett om den befintliga eller planerade tunneln ska omfattas av lagen.

Klaratunneln, Söderledstunneln och Blekholmstunneln genomgår för närvarande en omfattande upprustning. Projektet kallas för Nordsydaxeln.

Nordsydaxelnprojektet syftar bl.a. till att höja säkerheten i tunnelarna och på vägsträckorna däremellan. Ett av trafikkontorets mål med projektet är att tunnelarna i så stor utsträckning som möjligt ska klara kraven enligt lagförslaget om säkerhet i vägtunnlar.

När det gäller Karlbergstunneln så kommer den få en förändrad utformning om Klarastrandsleden byggs om. Trafikkontoret kommer att göra en särskild redovisning avseende Klarastrandsledens eventuella ombyggnad i trafiknämnden under hösten 2005.

Stockholms brandförsvars tjänsteutlåtande daterat den 15 juli 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Brandförsvaret ser positivt på förslaget till lag om säkerhet i vägtunnlar. Brandförsvaret anser dock att skrivningen om årliga övningar innebär en detaljstyrning som inte ligger i linje med den målstyrning som i övrigt har införts i räddningstjänstens verksamhetsområde i och med Lagen om skydd mot olyckor. För Stockholms brandförsvaret kommer denna detaljstyrning ge orimliga konsekvenser i och med det stora antal långa vägtunnlar som finns och planeras i Stockholm.

Brandförsvaret framför vikten av att samspelet mellan olika lagrum, främst Plan- och bygglagen, Miljöbalken och Väglagen, klargörs. Alla dessa lagar hanterar på något sätt säkerhetsfrågor i tunnlar. De olika lagarna har olika processer vilka ofta sker parallellt med varandra där olika handlingar remitteras till berörda parter. Vikten av att ta med lokala förutsättningar på säkerhetsaspekterna i lagförslaget poängteras

Kommunens roll med att godkänna säkerhetsdokumentationen bör tydliggöras i processen. Kommunen, och därmed dess räddningstjänst, bör alltid vara en remissinstans när säkerhetsdokumentationen ska godkännas av tunnelmyndigheten. Detta för att den kunskap som finns inom räddningstjänstorganisationen ska kunna påverka projektet i ett så tidigt skede som möjligt.

I lagförslaget står att räddningstjänsten ska genomföra årliga övningar i tunnlar som överstiger 500 meter. Idag finns det tre vägtunnlar i Stockholm som uppfyller detta kriterium. Dessutom planeras ytterligare åtminstone fem vägtunnlar på mer än 500 meter. Vid samtliga dessa tunnlar kommer samma insatskoncept att tillämpas: Insats via utrymningsvägar från intilliggande tunnelrör i samverkan med vägassistansorganisationen och trafikledningscentralen. Ur brandförsvarets och väghållarnas synvinkel spelar det ingen roll i vilket av ovanstående tunnelsystem som olyckan inträffar, eftersom taktik, arbetsmetoder och samverkansvägar kommer att vara de samma.

Konsekvenserna av lagförslagets reglering till årliga övningar innebär att ovanstående objekt skulle generera åtta övningar per år. Detta framstår som väl tilltaget, eftersom insatserna kommer att genomföras på samma sätt. Dessa övningar innebär dessutom att viktiga trafikleder kan komma att behöva stängas, vilket skulle påverka den störningskänsliga stockholmstrafiken negativt ur både miljö- och säkerhetsperspektiv. Därför anser brandförsvaret att skrivningen om årliga övningar ska utgå. Kommunen bör istället ges mandat att själv avgöra hur räddningsinsatser i vägtunnlarna ska förberedas, vilket är fallet med övriga typer av räddningsinsatser enligt Lagen om skydd mot olyckor.

Brandförsvaret anser att ägaren/verksamhetsutövaren av en vägtunnel bör stå för de kostnader som anläggningen innebär för räddningstjänsten, t.ex. kostnader för övningar och specialutrustning. Enligt lagen om skydd mot olyckor 2 kap. 4§ ska ägaren av en anläggning som innebär särskilda risker bekosta den beredskap och utrustning som krävs för att hantera en olycka i anläggningen.

1 Sammanfattning

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till den nationella reglering som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet¹.

EG-direktivet, som beslutats mot bakgrund av flera allvarliga tunnelolyckor (bl.a. i Mont Blanc och Sankt Gotthard), innebär att det ställs särskilda säkerhetskrav på vägtunnlar som är längre än 500 meter och som ingår i det transeuropeiska vägnätet (TEN-vägnätet). Tillsynen över kraven skall utövas av en särskild tunnelmyndighet och varje tunnel skall ha en tunnelhållare som ansvarar för driften av tunneln och en säkerhetssamordnare som självständigt skall samordna förebyggande åtgärder och säkerhetsåtgärder. Direktivet gäller alla tunnlar i TEN-vägnätet som är under projektering, byggande eller i drift.

I promemorian lämnas förslag till en ny lag om säkerhet i vägtunnlar och en kompletterande förordning. Ändringar föreslås också i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Den nya lagen föreslås omfatta även vägtunnlar, längre än 500 meter, utanför TEN-vägnätet men endast de tunnlar som projekteras efter ikraftträdandet, dvs. efter april 2006.

Som tunnelmyndighet föreslås länsstyrelsen i det län där tunneln byggs. Som tunnelhållare föreslås den som enligt nuvarande lagstiftning svarar för väg- eller gatuhållningen. Endast

¹ EUT L 201, 7.6.2004, s. 54 (Celex 32004L0054).

om det inte finns någon sådan utpekad ansvarig skall tunnelmyndigheten bestämma vem som skall vara tunnelhållare.