



Ds 2005:18

# Säkerhet i vägtunnlar



REGERINGSKANSLIET  
Näringsdepartementet





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22357-0  
ISSN 0284-6012



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Författningsförslag .....</b>	<b>9</b>
2.1	Förslag till lag om säkerhet i vägtunnlar.....	9
2.2	Förslag till förordning om säkerhet i vägtunnlar .....	14
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning .....	23
<b>3</b>	<b>Bakgrund och utgångspunkter .....</b>	<b>25</b>
3.1	EG-direktivet .....	25
3.1.1	Inledning .....	25
3.1.2	Definitioner.....	26
3.1.3	De materiella kraven.....	27
3.1.4	Den administrativa ordningen .....	27
3.1.5	Krav på underlag för bedömning och idrift- tagande.....	28
3.1.6	Driftsskedet .....	29
3.1.7	Övergångsbestämmelser .....	29
3.2	Vägtunnlar i Sverige .....	30
3.2.1	Tunnlar i drift.....	30
3.2.2	Planerade tunnlar .....	32
3.3	Internationella förhållanden.....	33

3.3.1	Internationellt arbete .....	33
3.3.2	Situationen i vissa övriga länder inom EES .....	33
3.4	Gällande lagstiftning .....	34
3.4.1	Plan- och bygglagen .....	34
3.4.2	Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. ....	37
3.4.3	Lagen om skydd mot olyckor .....	39
3.4.4	Väglagen .....	42
3.4.5	Övriga författningar .....	43
3.5	Att bygga en tunnel – en schematisk beskrivning av planering och projektering .....	44
3.6	Regeringsuppdrag om tunnelsäkerhet .....	48
<b>4</b>	<b>Genomförande av direktivet .....</b>	<b>49</b>
4.1	Allmänt .....	49
4.2	En lag om säkerhet i vägtunnlar .....	49
4.3	Lagens tillämpningsområde .....	55
4.4	Den administrativa myndigheten – tunnelmyndigheten.....	58
4.5	Tunnelmyndighetens befogenheter .....	66
4.6	Säkerhetskraven på vägtunnlar .....	66
4.7	Tunnelhållare .....	73
4.8	Säkerhetssamordnare .....	74
4.9	Förhandsgranskning, godkännande och förändringar av tunnlar .....	76
4.10	Regelbundna kontroller och övningar .....	79
4.11	Kontrollenheter.....	81

4.12 Riskanalyser.....	84
4.13 Olycksrapportering m.m. ....	86
4.14 Undantag från säkerhetskraven .....	91
4.15 Överklagande och verkställighet.....	93
4.16 Sekretessfrågor .....	95
4.17 Bemyndiganden.....	97
4.18 En schematisk beskrivning av de nya kraven i ett tunnelprojekt.....	99
<b>5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>101</b>
<b>6 Konsekvenser .....</b>	<b>105</b>
6.1 Tunnelmyndigheten.....	105
6.2 Tunnelhållaren.....	107
6.3 Säkerhetssamordnaren .....	108
6.4 Kontrollenheter.....	108
6.5 Säkerhetskraven på tunnlar .....	108
6.6 Boverket.....	109
6.7 Den kommunala organisationen för räddningstjänst .....	109
6.8 Polisen .....	110
6.9 De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	110
6.10 Små företag.....	111
<b>7 Författningskommentar .....</b>	<b>113</b>
7.1 Förslaget till lag om säkerhet i vägtunnlar .....	113

7.2	Förslag till förordning om säkerhet i vägtunnlar .....	124
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning .....	137
	<b>Bilaga 1</b> Direktivet.....	<b>139</b>
	<b>Bilaga 2</b> Jämförelsetabell.....	<b>161</b>

# 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 vägnätet<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> EUT L 201, 7.6.2004, s. 56 (Celex 32004L0054).

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



## 2 Författningsförslag

### 2.1 Förslag till lag om säkerhet i vägtunnlar

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande.

#### Inledande bestämmelser

**1 §** Denna lag gäller säkerhet för trafikanter i vägtunnlar som är längre än 500 meter.

För vägtunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet gäller lagen alla tunnlar som är under projektering, byggande eller i drift. För andra vägtunnlar gäller lagen tunnlar som projekteras efter utgången av april 2006.

**2 §** I denna lag och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen avses med

*det transeuropeiska vägnätet*: det vägnät som regeringen föreskriver om med utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Jfr. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet (EUT L 201, 7.6.2004, s. 56, Celex 32004L0054).

<sup>2</sup> EGT L 228, 9.9.1996, s. 1 (Celex 31996D1692).

*tunnelns längd*: det längsta körfältets längd i den helt inneslutna delen,

*väg*: en sådan väg, gata eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon.

### Säkerhetskrav

3 § En tunnel skall uppfylla föreskrivna säkerhetskrav i fråga om

1. antal tunnelrör och körfält,
2. tunnelgeometri,
3. utrymningsvägar och nödutgångar,
4. tillträde för räddningspersonal,
5. nödfickor,
6. dränering,
7. brandmotstånd,
8. belysning,
9. ventilation,
10. räddningsstationer,
11. vattenförsörjning,
12. vägmärken, skyltar och information,
13. övervakningssystem,
14. utrustning för stängning av tunneln,
15. kommunikationssystem,
16. strömförsörjning och elkretsar,
17. brandsäker utrustning, samt
18. trafiken i tunneln.

### Tunnelmyndighet

4 § För varje tunnel skall det finnas en tunnelmyndighet som bestäms av regeringen. Tunnelmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

## Tunnelhållare och säkerhetssamordnare

5 § För varje tunnel som är under projektering, byggande eller i drift skall det finnas en tunnelhållare som ansvarar för driften av tunneln under det berörda stadiet.

Tunnelhållare är i fråga om allmän väg den som enligt väglagen (1971:948) ansvarar för väghållningen och i fråga om gata den som enligt plan- och bygglagen (1987:10) ansvarar för gatuhållningen. I fråga om annan väg skall tunnelmyndigheten utse en tunnelhållare.

6 § Tunnelhållaren skall

1. sammanställa en säkerhetsdokumentation för tunneln och hålla den fortlöpande uppdaterad,
2. upprätta planer för driften av tunneln,
3. fastställa förfaranden för stängning av tunneln i en nödsituation, och
4. upprätta rapporter över olyckor, bränder samt allvarliga tillbud till olyckor i tunneln.

7 § Tunnelhållaren skall efter godkännande av tunnelmyndigheten utse en säkerhetssamordnare. Säkerhetssamordnaren skall självständigt medverka i frågor som rör tunnelsäkerheten.

## Förhandsgranskning samt godkännande av en tunnel

8 § Innan arbetet med att bygga en tunnel påbörjas, skall tunnelmyndigheten efter anmälan av tunnelhållaren göra en förhandsgranskning av säkerhetsdokumentationen och bedöma om tunneln kommer att uppfylla kraven i 3 §. Tunnelhållaren och säkerhetssamordnaren skall underrättas om bedömningen.

9 § En tunnel får tas i bruk för allmän trafik för första gången endast om den uppfyller kraven i 3 § och efter godkännande av

tunnelmyndigheten. Detsamma gäller om tunneln skall tas i bruk på nytt för allmän trafik efter betydande byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar.

### **Regelbundna kontroller och övningar**

10 § Tunnelhållaren skall se till att det genomförs regelbundna kontroller av en tunnel som är i drift. Kontroller skall genomföras minst vart sjätte år och omfatta samtliga säkerhetskrav.

11 § Tunnelhållaren, den kommunala organisationen för räddningstjänst och polismyndigheten skall årligen, i samarbete med säkerhetssamordnaren, genomföra gemensamma räddningsövningar i en tunnel som är i drift.

### **Tillsyn**

12 § En tunnelmyndighet har för tillsynen rätt att få tillträde till en tunnel och rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tunnelmyndighet får meddela de förelägganden, förbud och villkor som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Förelägganden och förbud får förenas med vite.

### **Överklagande**

13 § En tunnelmyndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte något annat följer av andra föreskrifter. Besluten får, utom i frågor som gäller kontrollenheter, överklagas endast av tunnelhållaren.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## Verkställighet

14 § Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

## Bemyndiganden

15 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. säkerhetskraven på vägtunnlar,
2. tunnelmyndighetens, tunnelhållarens och säkerhetssamordnarens verksamhet och uppgifter,
3. upprättandet av och innehållet i säkerhetsdokumentationen,
4. kontrollenheter,
5. riskanalyser,
6. förfarandet vid förhandsgranskning och godkännande av tunnlar, samt
7. regelbundna kontroller och övningar.

---

Denna lag träder i kraft den 30 april 2006.

Regeringen får meddela övergångsbestämmelser i fråga om vägtunnlar i det transeuropeiska vägnätet som vid ikraftträdandet antingen är under byggande eller i drift.

## 2.2 Förslag till förordning om säkerhet i vägtunnlar

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande.

### Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter för tillämpningen av lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar.

2 § Med det transeuropeiska vägnätet avses det vägnät i Sverige som definieras i bilaga I, avsnitt 2, till Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet<sup>2</sup>, senast ändrat genom beslut nr 884/2004/EG<sup>3</sup>, och som illustreras med hjälp av kartor eller beskrivs i bilaga II till beslutet.

Med riskanalys avses en analys av de risker som är förknippade med en viss tunnel. Analysen skall göras med beaktande av alla faktorer som rör utformningen, dimensioneringen och de trafikförhållanden som påverkar säkerheten, särskilt trafikens karaktär och förväntat antal tunga lastfordon per dag. En riskanalys får inte göras av tunnelhållaren eller av någon vars oberoende till tunnelhållaren kan ifrågasättas.

---

<sup>1</sup> Jfr. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet (EUT L 201, 7.6.2004, s. 56, Celex 32004L0054).

<sup>2</sup> EGT L 228, 9.9.1996, s. 1 (Celex 31996D1692).

<sup>3</sup> EUT L 167, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004D0884).

## Säkerhetskrav

3 § En tunnel skall uppfylla de säkerhetskrav som Boverket efter samråd med Statens räddningsverk och Vägverket föreskriver om.

## Tunnelmyndighet

4 § Tunnelmyndighet är länsstyrelsen i det län där tunneln huvudsakligen är belägen, eller enligt säkerhetsdokumentationen kommer att vara belägen.

## Säkerhetssamordnare

5 § Säkerhetssamordnaren skall i frågor som rör säkerheten i en vägtunnel ha en sådan självständig ställning att hon eller han kan handha uppgiften oberoende av såväl tunnelhållaren som arbets- eller uppdragsgivare i övrigt.

En säkerhetssamordnare får utses att handha uppgiften för flera tunnlar.

6 § Säkerhetssamordnaren skall

1. medverka i tunnelhållarens verksamhet när det gäller specifikationer för stomme och utrustning, driftsplanering samt räddningsinsatser, och

2. på begäran av tunnelhållaren yttra sig över säkerhetsdokumentationen och sådana förändringar som avses i 15 §.

Säkerhetssamordnaren skall i övrigt bistå den kommunala organisationen för räddningstjänst i samband med planeringen, genomförandet och utvärderingen av räddningsinsatser.

## Kontrollenhet

7 § Med kontrollenhet avses ett organ som har godkänts av en tunnelmyndighet för att utföra kontroller, utvärderingar eller provningar. En tunnelmyndighet får själv handha uppgiften som kontrollenhet.

Tunnelhållaren eller någon vars oberoende till tunnelhållaren kan ifrågasättas får inte godkännas som kontrollenhet.

Ett godkännande som kontrollenhet får förenas med särskilda villkor.

## Säkerhetsdokumentation

8 § Säkerhetsdokumentationen skall innehålla en beskrivning av de förebyggande åtgärder och säkerhetsåtgärder som behövs för att garantera trafikanternas säkerhet med beaktande av personer med funktionshinder eller nedsatt rörelseförmåga och med hänsyn till hur tunneln är uppbyggd i stort, tunnelns omgivning, vägens och trafikens karaktär samt omfattningen av räddningsinsatserna.

Tunnelhållaren skall fortlöpande överlämna en kopia av säkerhetsdokumentationen till säkerhetssamordnaren.

9 § Under projekteringen skall säkerhetsdokumentationen innehålla

1. en allmän beskrivning av den planerade tunneln och infarterna till den,
2. ritningar som visar hur tunneln är uppbyggd och de driftsanordningar som planeras,
3. en trafikprognos med en riskanalys i fråga om trafik med farligt gods,
4. en undersökning som beskriver olycksriskerna och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska riskerna och följderna vid en olycka, och
5. ett yttrande om säkerheten från en kontrollenhet eller annan med särskild sakkunskap på området.



**10 §** När en tunnel är färdig att tas i drift skall säkerhetsdokumentationen, utöver vad som sägs i 9 §, innehålla

1. en beskrivning av organisationen och hur tunnelns drift och underhåll skall tryggas,

2. en plan för räddningsinsatser, med beaktande särskilt av de behov som personer med funktionshinder eller nedsatt rörelseförmåga har, och

3. en beskrivning av hur olycks- och tillbudsrapporteringen enligt 12 § skall utföras.

**11 §** För en tunnel som är i drift skall säkerhetsdokumentationen, utöver vad som sägs i 9 och 10 §§, innehålla en beskrivning med analys av de tillbud och olyckor av större betydelse som har inträffat i tunneln, och en förteckning med analys av de övningar som har genomförts.

### **Olycks- och tillbudsrapportering**

**12 §** Tunnelhållaren skall upprätta en rapport över varje olycka i tunneln och över varje allvarligt tillbud till en olycka. Detsamma gäller om det uppstått brand i tunneln, oavsett om branden haft samband med trafiken eller driften i övrigt av tunneln.

Rapporten skall, utan att inblandade personers identitet röjs genom namn, fordons registreringsnummer eller motsvarande, innehålla en beskrivning av händelsen och en analys av omständigheterna kring olyckan, branden eller tillbudet.

Rapporten skall skickas till tunnelmyndigheten, säkerhetssamordnaren och den kommunala organisationen för räddningstjänst.

### **Förhandsgranskning samt godkännande av en tunnel**

**13 §** Tunnelhållarens anmälan om förhandsgranskning enligt 8 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar skall avse den säker-

hetsdokumentation som anges i 9 § denna förordning och innehålla ett yttrande från säkerhetssamordnaren.

14 § Tunnelhållarens begäran om godkännande enligt 9 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar skall innehålla den säkerhetsdokumentation som anges i 10 § denna förordning och ett yttrande från säkerhetssamordnaren.

### **Byggnadstekniska förändringar m.m. av tunnlar i drift**

15 § Tunnelhållaren skall underrätta säkerhetssamordnaren om förändringar i tunnelns byggnadstekniska utförande eller i planerna för driften. Om tunneln skall genomgå ombyggnadsåtgärder skall tunnelhållaren innan arbetet påbörjas överlämna en beskrivning av åtgärderna till säkerhetssamordnaren.

Sedan säkerhetssamordnaren yttrat sig över förändringarna skall tunnelhållaren underrätta tunnelmyndigheten och den kommunala organisationen för räddningstjänst om förändringarna och om säkerhetssamordnarens synpunkter.

16 § En tunnel skall anses ha genomgått sådana byggnadstekniska eller driftmässiga förändringar som anges i 9 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar, om förändringarna innebär att någon punkt i säkerhetsdokumentationen måste ändras i betydande omfattning.

### **Regelbundna kontroller och övningar**

17 § En kontroll enligt 10 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar skall utföras av en kontrollenhet. Resultatet av kontrollen skall dokumenteras i en rapport som överlämnas till tunnelmyndigheten.

18 § Övningar enligt 11 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar skall genomföras i syfte att uppnå tydliga utvärderingsre-

sultat av räddningsinsatserna. Övningarna får helt eller delvis ske genom simulering men skall vart fjärde år genomföras i full skala och under så verkliga förhållanden som möjligt.

Säkerhetssamordnaren skall i samarbete med den kommunala organisationen för räddningstjänst och polismyndigheten upprätta en rapport över övningen. Rapporten skall innehålla en utvärdering med förslag till de förbättringar av säkerheten som behövs. Säkerhetssamordnaren skall överlämna rapporten till tunnelmyndigheten och tunnelhållaren.

### Undantag från säkerhetskraven

**19 §** Tunnelmyndigheten får efter ansökan av en tunnelhållare, och under förutsättning att Europeiska kommissionen inte motsätter sig det, medge undantag från säkerhetskraven

1. om det är motiverat av ny teknik och säkerhetsnivån i tunneln inte blir lägre, eller

2. om det finns tvingande skäl och alternativa riskbegränsande åtgärder säkerställer att säkerhetsnivån i tunneln inte blir lägre.

Undantag enligt första stycket 2 får inte medges beträffande utformningen av de säkerhetsanordningar som avser räddningsstationer, skyltar, nödfickor, nödutgångar eller radiosändningar.

**20 §** Till en ansökan om undantag enligt 19 § som avser ny teknik skall bifogas ett yttrande av en kontrollenhet och till en ansökan som avser tvingande skäl skall bifogas en bedömning av riskerna.

Om tunnelmyndigheten finner att undantag bör medges, skall myndigheten inhämta kommissionens yttrande. I annat fall skall ansökningen avslås.

Tunnelmyndighetens beslut får inte överklagas om det grundas på ett yttrande från kommissionen.

### Utmärkning i tunnlar

21 § Varje infart till en tunnel skall utmärkas med vägmärke i enlighet med bestämmelserna i vägmärkesförordningen (1978:1001), i förekommande fall kompletterat med vägmärke som utvisar radiostation för vägtrafikinformation. Även nödfickor, nödutgångar, utrymningsvägar och räddningsstationer i en tunnel skall utmärkas i enlighet med bestämmelserna i vägmärkesförordningen.

Om tunneln är längre än 1 000 meter skall körfältssignaler enligt vägmärkesförordningen sättas upp vid varje infart till tunneln.

### Rapportering till kommissionen

22 § Tunnelmyndigheten skall vartannat år sammanställa rapporter om tunnelbränder och olyckor i tunnlar som klart inverkat på trafikanternas säkerhet. Sammanställningen skall för varje brand och olycka innehålla en utvärdering och en belysning av säkerhetsutrustningens och säkerhetsåtgärdernas betydelse och effektivitet. Utvärderingen skall göras av en kontrollenhet.

Länsstyrelsen i Stockholms län skall gemensamt för alla tunnelmyndigheter överlämna de rapporter som gäller tunnlar i det transeuropeiska vägnätet till Europeiska kommissionen före utgången av september månad året efter rapporteringsperioden. För detta ändamål skall varje tunnelmyndighet överlämna sammanställningen enligt första stycket till Länsstyrelsen i Stockholms län.

## Bemyndigande

23 § Boverket får efter samråd med Statens räddningsverk och Vägverket meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar och denna förordning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 30 april 2006.

2. Om ett byggnadstekniskt krav för en tunnel som är i drift eller under byggande den 30 april 2006 är tekniskt omöjligt att uppfylla, eller om det skulle medföra oproportionerligt höga kostnader att uppfylla kravet, får tunnelmyndigheten på tunnelhållarens begäran medge att alternativa åtgärder vidtas. En sådan åtgärd får dock inte innebära en lägre säkerhetsnivå och åtgärdernas effektivitet skall visas genom en riskanalys.

Tunnelmyndigheten skall informera Europeiska kommissionen om de alternativa åtgärder som medgivits och skälen för detta.

3. För en tunnel som är under byggande den 30 april 2006 gäller 8 § lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar i tillämpliga delar. Tunneln får tas i bruk efter godkännande som sägs i 9 § samma lag.

4. För en tunnel som är i drift den 30 april 2006 skall tunnelmyndigheten senast den 30 oktober 2006 bedöma om säkerhetskraven är uppfyllda. Till grund för bedömningen skall finnas en säkerhetsdokumentation enligt 11 § och resultatet av en kontroll som är utförd av en kontrollenhet.

Om tunneln inte uppfyller kraven skall tunnelmyndigheten besluta om de åtgärder som behövs för att anpassa tunneln till säkerhetskraven och den tid, dock senast den 30 april 2014, inom vilket detta skall ske.

5. För tunnlar som är i drift den 30 april 2006 skall Länsstyrelsen i Stockholms län i samråd med berörda tunnelmyndigheter

- a) upprätta en plan för en gradvis tillämpning av säkerhetskraven och senast den 30 oktober 2006 underrätta Europeiska kommissionen om planen, och
- b) senast den 30 april 2007 underrätta Europeiska kommissionen om hur säkerhetskraven avses att uppfyllas och vilka åtgärder som planeras.

### 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

7 § Tillstånd krävs inte för allmän kameraövervakning

1. när övervakningen sker med en övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatt på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som utförs av Vägverket

a) vid trafikövervakning eller

b) vid en sådan betalstation som avses i bilagan till lagen (2004:629) om trängselskatt och sker för att samla in endast sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt enligt lagen skall kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas *eller*

3. när övervakningen sker i sådana fall som avses i 4 § första stycket.

#### *Föreslagen lydelse*

7 § Tillstånd krävs inte för allmän kameraövervakning

1. när övervakningen sker med en övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatt på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som utförs av Vägverket

a) vid trafikövervakning eller

b) vid en sådan betalstation som avses i bilagan till lagen (2004:629) om trängselskatt och sker för att samla in endast sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt enligt lagen skall kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas,

3. *vid trafikövervakning i en vägtunnel som utförs av en tunnelhållare enligt lagen (0000:000) om säkerhet i vägtunnlar, eller*

4. när övervakningen sker i sådana fall som avses i 4 § första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 30 april 2006.



## 3 Bakgrund och utgångspunkter

### 3.1 EG-direktivet

#### 3.1.1 Inledning

Bakgrunden är de allvarliga tunnelolyckor som inträffade i Eurotunneln 1996, Mont Blanc-tunneln och Tauertunneln 1999 samt Sankt Gotthardtunneln 2001. I sin vitbok av den 12 september 2001 "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden", aviserade kommissionen ett förslag om minimikrav i fråga om säkerheten i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet (TEN-vägnätet).

Den 29 april 2004 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2004/54/EG om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet<sup>1</sup>. Medlemsstaterna skall se till att de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet är i kraft senast den 30 april 2006.

Syftet med direktivet är att säkerställa en miniminivå för säkerheten för trafikanter i tunnlar som ingår i TEN-vägnätet genom att förebygga kritiska tillbud som kan äventyra människoliv, miljön och tunnelinstallationer samt genom att tillhandahålla skydd vid olyckor. Direktivet omfattar alla tunnlar som är längre än 500 meter oavsett om tunneln är i drift, under byggande eller på projekteringsstadiet. För tunnlar som redan är

---

<sup>1</sup> EUT L 201, 7.6.2004, s. 56 (Celex 32004L0054).

i drift, eller vars konstruktion har godkänts men ännu inte öppnats för allmän trafik, finns särskilda övergångsbestämmelser.

Även om direktivet inte omfattar andra tunnlar än de som ingår i TEN-vägnätet, finns i ingressen en uppmaning till medlemsstaterna att i vart fall överväga att införa motsvarande säkerhetsnivå för vägtunnlar som ligger utanför TEN-vägnätet. Vidare poängteras att direktivet fastställer en miniminivå och att medlemsstaterna gärna bör fastställa nationella bestämmelser som syftar till en högre säkerhetsnivå.

Följande vägar i Sverige kan översiktligt beskrivas som ingående i TEN-vägnätet: E4, E6, E10, E14, E18, E20 delen Örebro–Stockholm samt delen Göteborg–riksgränsen på Öresundsbron, E22, E65, väg 40 samt väg 45 delen Göteborg – Gällivare/Malmberget.

### 3.1.2 Definitioner

I artikel 2 i direktivet finns följande definitioner.

1. *Det transeuropeiska vägnätet* är det vägnät som definieras i bilaga I avsnitt 2 till beslut nr 1692/96/EG och som illustreras med hjälp av kartor och/eller beskrivs i bilaga II till det beslutet.

2. *Räddningsstyrka* är alla lokala tjänster, offentliga eller privata enheter eller delar av tunnelpersonalen som skall ingripa vid olyckor, inbegripet polis, brandkår och övriga räddningsresurser.

3. *Tunnelns längd* är det längsta körfältets längd, med beaktande av den helt inneslutna delen.

Begreppet *räddningsstyrka* motsvarar den kommunala organisationen för räddningstjänst, polismyndigheten och – i förekommande fall – personal hos tunnelhållaren som har till uppgift att ingripa vid olyckor. I det följande används begreppet räddningsstyrka endast i samband med redovisningen av direktivtexten.

### 3.1.3 De materiella kraven

De säkerhetsåtgärder som skall uppfyllas är fastställda i bilaga I och avser, i övergripande termer enligt punkterna 2, 3 och 4,

- antal tunnelrör och körfält,
- tunnelgeometri,
- utrymningsvägar och nödutgångar,
- tillträde för räddningspersonal,
- nödfickor,
- dränering,
- brandmotstånd,
- belysning,
- ventilation,
- räddningsstationer,
- vattenförsörjning,
- vägmärken, skyltar och information
- övervakningssystem,
- utrustning för stängning av tunneln,
- kommunikationssystem,
- strömförsörjning och elkretsar,
- brandsäker utrustning, samt
- trafiken i tunneln.

Den närmare innebörden av respektive punkt enligt ovan anges därefter på en mer eller mindre detaljerad nivå i bilagan.

### 3.1.4 Den administrativa ordningen

I direktivet ställs krav på att det för varje tunnel som är under projektering, byggande eller i drift skall finnas en tunnelhållare som ansvarar för driften av tunneln under det berörda stadiet. För att garantera att tunnelhållaren tillämpar bestämmelserna på ett korrekt sätt skall medlemsstaterna utse en eller flera administrativa myndigheter som skall ha ansvaret för att alla aspekter på säkerheten i en tunnel respekteras och som skall

vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kraven efterlevs. Den administrativa myndigheten kan vara nationell, regional eller lokal men varje tunnel skall lyda under en enda myndighet.

Den administrativa myndigheten skall utse tunnelhållare, godkänna att en tunnel tas i drift och ha befogenhet att stoppa eller begränsa driften av en tunnel.

För varje tunnel skall tunnelhållaren utse en säkerhetssamordnare, som dessförinnan skall ha godkänts av den administrativa myndigheten. Säkerhetssamordnaren skall samordna alla förebyggande åtgärder och säkerhetsåtgärder för att garantera trafikanternas och driftspersonalens säkerhet.

Det skall vidare finnas kontrollenheter som skall utföra kontroller, utvärderingar och provningar. En kontrollenhet skall vara funktionellt oberoende av tunnelhållaren.

De riskanalyser som i vissa fall är nödvändiga, och som skall ingå i säkerhetsdokumentationen, skall göras av ett organ som är funktionellt oberoende av tunnelhållaren.

Direktivet möjliggör att vissa funktioner enligt ovan sammanförs. Således får den administrativa myndigheten själv utöva funktionen som tunnelhållare. Vidare får den administrativa myndigheten vara kontrollenhet. Det är dock inte möjligt att hos den administrativa myndigheten sammanföra funktionen som tunnelhållare med uppgiften att vara kontrollenhet. Säkerhetssamordnaren får tillhöra tunnelpersonalen eller räddningsstyrkan men skall vara oavhängig i alla frågor som rör säkerheten i tunnlar och får inte ta emot instruktioner från en arbetsgivare i sådana frågor.

### **3.1.5 Krav på underlag för bedömning och idrifttagande**

Den administrativa myndigheten skall se till att tunnlar tas i drift i enlighet med det förfarande som regleras i bilaga II i direktivet. I bilagan ställs inledningsvis krav på att tunnelhållaren, innan något byggnadsarbete inleds, skall sammanställa viss närmare angiven säkerhetsdokumentation, samråda med säkerhetssam-

ordnaren och överlämna dokumentationen – med säkerhetssamordnarens yttrande – till den administrativa myndigheten. Vidare skall den ansvariga myndigheten besluta i frågan om projektet skall godkännas eller inte. Det kravet i direktivet är inte kopplat till den administrativa myndigheten utan motsvaras i gällande lagstiftning av de beslut om byggande av väg som regleras i väglagen (1971:948) – i fråga om allmän väg – och generellt i plan- och bygglagen (1987:10) med krav på bygglov för tunnlar.

Det egentliga idrifttagandet regleras särskilt. Grundläggande är den säkerhetsdokumentation som skall finnas – i vissa fall ställs krav på en särskild riskanalys – och som skall hållas fortlöpande uppdaterad. Med utgångspunkt i den skall öppnandet av tunneln för första gången för allmän trafik godkännas av den administrativa myndigheten.

### 3.1.6 Driftsskedet

En tunnel skall inspekteras regelbundet – minst vart sjätte år – och driften skall kunna stoppas eller begränsas om säkerhetsföreskrifterna inte är uppfyllda. Det ställs också krav på årliga övningar som skall genomföras i samarbete med tunnelhållaren, säkerhetssamordnaren och räddningsstyrkan.

Tunnelhållaren har en skyldighet att upprätta rapporter över olyckor och allvarliga tillbud till olyckor i tunneln.

### 3.1.7 Övergångsbestämmelser

Tunnlar som är i drift den 30 april 2006 skall senast den 30 oktober 2006 ha bedömts av den administrativa myndigheten med avseende på om tunneln uppfyller säkerhetskraven<sup>2</sup>. För det fall en ombyggnad krävs skall den vara avslutad senast den 30 april 2014, med vissa möjligheter till förlängning.

---

<sup>2</sup> I den svenska versionen av direktivet anges datumen i artikel 11.1 i omvänd ordning i jämförelse med den engelska versionen.

Tunnlar som inte är i drift den 1 maj 2006<sup>3</sup>, men vars utformning och dimensionering har godkänts, skall bedömas av den administrativa myndigheten med avseende på om tunneln uppfyller säkerhetskraven. Om myndigheten konstaterar att tunneln inte uppfyller kraven skall den meddela tunnelhållaren att nödvändiga åtgärder för att öka säkerheten måste vidtas. Tunneln skall därefter tas i drift i enlighet med förfarandet i bilaga II.

Tunnlar vars utformning och dimensionering inte har godkänts senast den 1 maj 2006 omfattas fullt ut av direktivet.

## 3.2 Vägtunnlar i Sverige

### 3.2.1 Tunnlar i drift

Det finns ingen generellt gällande definition av begreppet tunnel eller var gränsen går mellan en tunnel och en vägport. I Vägverkets tekniska beskrivning för vägtunnlar (Tunnel 2004) förutsätts att konstruktionen är en passage som omges av berg eller i andra fall har en längd av minst 100 meter. Även kortare konstruktioner bör dock, utifrån allmänt språkbruk, omfattas av begreppet tunnel. Det finns ingen säkerställd förteckning över samtliga vägtunnlar i drift i Sverige eftersom det råder en viss osäkerhet beträffande det kommunala vägnätet. Nedanstående förteckning gör därför inte anspråk på att vara fullständig men omfattar alla längre tunnlar.

Län	Namn	Väg	Längd (m)	Enkelrör/ Dubbelrör
<i>Kommunala</i>				
AB	Bleholmstunneln		340	D
AB	Söderleden		<b>1550</b>	D
AB	Klaratunneln		<b>880</b>	D
AB	Karlbergstunneln		< 500	D

<sup>3</sup> I den svenska versionen av direktivet har datumet i artikel 10.1 fallit bort. I den engelska versionen anges den 1 maj 2006.

K	Hinseleden, Karlshamn		88	E
<i>Statliga</i>				
AB	Fredhäll	E4	200	D
AB	Norra Länken	E4	235	D
AB	Norra Länken	E4	78	E
AB	S. Länken, Årsta/H-by	75	<b>3900</b>	D
AB	S. Länken, Sickla/Nacka	75	<b>600</b>	D
AB	Muskötunneln	539	<b>2960</b>	E
AB	Lindö/Tappström	261	180	E
AB	Åkersberga	267	244	D
AB	Häggvik	265	300	D
N	Åskloster	E6	265	D
O	Tingstadstunneln	E6	454	D
O	Tunnel vid Grind	E6	149	D
O	Gnistängstunneln	E6.20	<b>712</b>	D
O	Gårdsten	E6.20	235	E
O	Lundbytunneln	E6.21	<b>2060</b>	D
O	Jerikotunneln	E20	110	D
O	Sörvik	44	220	D
O	Kärre	44	375	D
O	Stenungsön	160	120	E
O	Vindön	160	470	E
O	Nösund/Boxvik	740	74	E
Z	Stadsberg, Krångede	87	153	E

Det finns således i vart fall 27 tunnlar i Sverige varav 22 är statliga och fem är kommunala. Sju av tunnelarna har en längd som överstiger 500 meter (markerad med längden i fet stil i tabellen ovan) men ingen av dessa ingår i TEN-vägnätet. Det skall i sammanhanget anmärkas att det råder viss osäkerhet om TEN-

vägnätets utsträckning, främst beroende på skalan i de kartor som definierar vägnätet. Det skulle således kunna ifrågasättas om Gnistångstunneln, och även Lundbytunneln, hör till det vägnätet men bedömningen är att så inte är fallet.

Standarden på de fem statliga tunnlarna som har en längd på mer än 500 meter är – med undantag av Muskötunneln – relativt god och bedömningen är att de i allt väsentligt uppfyller direktivets krav. Beträffande Muskötunneln bör noteras att trafikmängden är liten och att det finns restriktioner i fråga om hastighet och trafik med lastbilar.

De kommunala tunnlarna (Klaratunneln och Söderleden) har en något lägre standard men båda tunnlarna avses att rustas upp med byggstart 2007.

### 3.2.2 Planerade tunnlar

I Göteborg byggs den s.k. Götaleden med en tunnel på 1 600 meter som förbinder Järntorget med Lilla Bommen. Leden, som ingår i riksväg 45, planeras att öppnas för trafik under våren/sommaren 2006 och ingår i TEN-vägnätet.

Norra Länken ingick i den s.k. Dennisöverenskommelsen med bl.a. Essingeleden och Södra Länken. Den västra delen av Norra Länken, sträckan Karlberg–Norrull, är byggd och öppnades för trafik 1991. Den östra delen som nu planeras, och som i huvudsak går i tunnlar, sträcker sig mellan Norrtull och Värtan och har en anslutning till Roslagsvägen vid universitetet. Den längsta tunnelsträckan blir omkring 3 000 meter, ligger på väg E20 och ingår i TEN-vägnätet.

I Stockholmsregionens norra del byggs den s.k. Norrortsleden med Törnskogstunneln (2 100 meter) och Löttingetunneln (1 000 meter). Norrortsleden ligger på länsväg 265 och ingår inte i TEN-vägnätet.

Det pågår också förberedelser beträffande riksväg 40 (Dållebo–Hester) med planering för en tunnel som beräknas bli omkring 500 meter. En vägutredning har gjorts och avses att



överlämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Tunneln kommer att ingå i TEN-vägnätet.

### 3.3 Internationella förhållanden

#### 3.3.1 Internationellt arbete

På det internationella planet behandlas frågor om säkerhet i vägtunnlar kontinuerligt inom flera organisationer, bl.a. PIARC (*World Road Association*) som har en särskild vägtunnelkommitté, och UN/ECE (*United Nations Economic Commission for Europe*). Inom Europeiska Unionen har en kommitté för tunnelsäkerhet bildats. Kommittén är en s.k. genomförandekommitté som skall bistå kommissionen i enlighet med vad som sägs i artikel 17 i direktivet.

#### 3.3.2 Situationen i vissa övriga länder inom EES

EU:s kommitté för tunnelsäkerhet hade sitt första möte den 18 november 2004. En rundfråga bland närvarande representanter om situationen i respektive land gav följande resultat.

**Norge** har totalt 450 tunnlar som är längre än 500 meter varav 100 ingår i TEN-vägnätet. Avsikten är att direktivet skall införas att gälla på samtliga tunnlar. En preliminär bedömning är att kostnaden för detta kommer att uppgå till 200 M€. Som administrativ myndighet kommer sannolikt att utses en särskild enhet inom Statens Vegvesen medan myndighetens regionala organisation kommer att ha ansvar som tunnelhållare.

För **Italien** kommer direktivet att medföra stora konsekvenser. Det finns omkring 270 tunnlar som ingår i TEN-vägnätet. Kostnaden för åtgärder enligt direktivet har uppskattats till 2 000 M€. Övriga tunnlar – antalet är okänt – kommer sannolikt inte att åtgärdas.

**Spanien** har 180 tunnlar som ingår i TEN-vägnätet varav 71 är längre än 500 meter. På det övriga vägnätet finns 25 tunnlar som är längre än 500 meter. Avsikten är att tillämpa direktivet även på de senare tunnarna. Kostnaden uppskattas till 300 M€. Det finns vissa legala problem i implementeringen på grund av förhållandet mellan nationell och regional lagstiftning.

**Frankrike** avser att tillämpa samma säkerhetsnivå för tunnlar oavsett vägnät men de tekniska åtgärderna kan bli annorlunda än direktivets krav för tunnlar utanför TEN-vägnätet.

**Tyskland** avser att införa direktivets krav på alla större vägar. Bedömningen är att det inte finns några tekniska problem beträffande direktivet men däremot administrativa svårigheter på grund av relationen mellan "länder-bund-federal".

**Tjeckien** avser att införa direktivets krav på samtliga tunnlar.

**Ungern** har 10 tunnlar, samtliga s.k. stadstunnlar som inte ingår i TEN-vägnätet. Direktivets krav har införts för tunnlar som är i planeringsstadiet men i övrigt har inget implementeringsarbete påbörjats.

### 3.4 Gällande lagstiftning

#### 3.4.1 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I det följande redovisas i huvudsak de bestämmelser som rör byggande.

I PBL finns bestämmelser om och på vilka villkor som vissa åtgärder får vidtas när det gäller olika slag av byggnader och andra anläggningar och annat som ingår i bebyggelse. I ett stort antal fall får arbetena inte påbörjas utan ett särskilt tillstånd – bygglov – från kommunen.

Bestämmelserna om bygglov finns i 8 kap. som inleds med bygglovspliktens omfattning för olika situationer. Enligt 2 § krävs, i fråga om andra anläggningar än byggnader, bygglov bl.a. för att anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för

tunnelbana eller gruvsdrift. Den materiella prövningen av en ansökan om bygglov sker mot PBL:s regler i 2 och 3 kap. – eller mot detaljplanen och 3 kap. – och de bestämmelser i dessa avseenden som utfärdats med stöd av bemyndiganden i PBL.

I 2 kap. finns bestämmelser om bl.a. allmänna intressen som skall beaktas vid lokalisering av bebyggelse, och som blir aktuella att pröva vid fråga om bygglov för en åtgärd som inte omfattas av en detaljplan. Vidare skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas, dvs. hushållning med mark- och vattenområden.

I 3 kap. finns bestämmelser om krav på byggnader och andra anläggningar än byggnader, exempelvis tunnlar. I 1 och 2 §§ ställs krav på byggnadens (eller anläggningens) placering och utformning med avseende på stads- eller landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnaden skall ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, användningen skall inte inverka menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen och inverkan på grundvattnet skall beaktas så att skador för omgivningen begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaden inte försvåras.

I 3 kap. 3 § sägs att byggnader skall uppfylla de krav som anges i 2 och 2 a §§ lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL, i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § i den lagen. Dessa krav omfattas dock inte av bygglovsprövningen som är begränsad till att avse en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m., dvs. de krav som i huvudsak ställs i 3 kap. 1 och 2 §§. De tekniska egenskapskraven övervakas genom ett från bygglovet fristående tillsyns- och kontrollförfarande. Det är byggherren som har ansvaret för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. Det är också byggherrens ansvar att styrka att byggnaden uppfyller kraven.

I 9 kap. finns bestämmelser om tillsyn och kontroll. Enligt 1 § skall byggherren se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i lagen och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Därmed omfattas även kraven i BVL. Tillsyns- och kontrollförfarandet är uppbyggt av ett system som omfattar kvalitetsansvarig, bygganmälan, byggsamråd, kontrollplan och slutbevis.

Enligt 2 § skall byggherren göra en bygganmälan till byggnadsnämnden minst tre veckor innan arbetena påbörjas. Anmälan skall som huvudregel vara skriftlig och innehålla en beskrivning av projektets art och omfattning.

När en bygganmälan har kommit in skall byggnadsnämnden skyndsamt kalla till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt. Byggsamråd skall alltid hållas om byggherren begär det. När en byggnad väl är färdigställd är det ofta för sent att kontrollera vissa egenskaper, t.ex. grundläggningen. Det är då också ofta för sent att på ett ekonomiskt rimligt sätt rätta till uppkomna fel. Kontrollen måste därför vanligen ske successivt under byggets gång. Såväl byggherren som byggnadsnämnden har därmed ett starkt intresse av att på ett så tidigt stadium som möjligt få klarhet i vilka kontroller och verifikationer som behövs. Likaså finns det ett behov på myndighetssidan att samordna olika myndigheters kontroller. För detta ändamål har byggsamrådet tillkommit. I 8 § regleras vilken genomgång som skall göras.

Omfattningen, sättet och formen för bestyrkande av byggnadens överensstämmelse med egenskapskraven skall på ett uttömmande och för byggnadsnämnden bindande sätt bestämmas i samband med byggsamrådet. Detta sker genom att nämnden beslutar om en kontrollplan. Den närmare regleringen finns i 9 §. Kontrollplanen kan överklagas av byggherren. Byggnadsnämnden påtar sig inte något ansvar för byggnadens egenskaper genom att besluta om kontrollplanen.

När byggherren fullgjort vad som bestämts i kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa på sätt som är reglerat i 10 kap. skall nämnden utfärda ett slutbevis. Ett slutbe-

vis är inte något godkännande av byggnaden utan ett kvitto på att byggherren fullgjort vad som ankommer på honom i förhållande till byggnadsnämnden i samband med byggnadsarbetena. Den rättsliga innebörden är att nämnden inte kan kräva ytterligare bestyrkande av byggnadens egenskaper. Byggherren kan överklaga en vägran från nämnden att utfärda ett slutbevis.

I 10 kap. finns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelser. Enligt 1 § skall byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd och ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelser om byggande i lagen eller i någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av de bestämmelserna. De ingripanden som kan ske är förbud mot att viss åtgärd fortsätts, exempelvis om byggherren inte följer någon väsentlig del av en kontrollplan, förelägganden för fastighetsägaren att vidta rättelse och handräddning som meddelas av kronofogdemyndigheten på ansökan av byggnadsnämnden. Påföljder finns i form av byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift.

I 16 kap. 1 § finns bestämmelser om bemyndiganden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bl.a. meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Vidare får föreskrifter meddelas för kontroll av att sådana föreskrifter efterlevs.

I plan- och byggförordningen (1987:383) finns bestämmelser bl.a. om byggnader och allmänna platser, bygglov och anmälningar samt kvalitetsansvariga och kontrollanter. Boverket har därvid rätt att meddela föreskrifter i vissa avseenden.

### **3.4.2 Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.**

Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVL, gäller tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar samt byggprodukter. Med byggprodukt avses

en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk.

I 2 § anges de egenskapskrav som ett byggnadsverk, som uppförs eller ändras, skall uppfylla. Dessa är

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, samt
9. hushållning med vatten och avfall.

I 3 § sägs att särskilda bestämmelser om byggnadsarbeten, tillsyn, kontroll och påföljder finns i 9 och 10 kap. PBL.

I 21 och 23 §§ finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela dels de närmare föreskrifter som behövs för att byggnadsverk skall uppfylla de tekniska egenskapskraven, dels de ytterligare föreskrifter som behövs för kontroll av att föreskrifterna om egenskapskrav följs.

I förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVF, har egenskapskraven utvecklats i 3–8 §§. Enligt 2 § skall bestämmelserna gälla när byggnadsverk uppförs, och beträffande tillbyggda delar eller ändringsåtgärder, när byggnadsverk byggs till eller ändras på annat sätt.

Boverket har det övergripande bemyndigandet att meddela föreskrifter. I 18 § första stycket anges att Boverket får efter samråd med andra berörda myndigheter meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 §§ om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. I tredje stycket samma paragraf finns en specialreglering som innebär att det i stället för Boverket är Vägverket som meddelar föreskrifter för tillämpningen av 3–8 §§ i fråga om vägar och gator samt anordningar som hör till vägen eller gatan. Från detta bemyndigande för Vägverket är dock undantaget

vägtunnlar som Boverket alltjämt är föreskrivande myndighet för.

### 3.4.3 Lagen om skydd mot olyckor

Den 1 januari 2004 ersattes räddningstjänstlagen (1986:1102) av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO. Lagstiftningen utgår från ett allmänt förvaltningspolitiskt reformarbete att på det kommunala området minska den statliga detaljregleringen. I stället är utgångspunkten nationella mål och riktlinjer för den verksamhet som skall bedrivas. Även med en minskad detaljreglering måste dock en ändamålsenlig tillsyn och kontroll kunna bedrivas.

Enligt 1 kap. 1 § LSO syftar bestämmelserna i lagen till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

I 1 kap. 2 § definieras begreppet räddningstjänst som de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Begreppet omfattar också vissa räddningsinsatser som görs enligt 4 kap. utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka, dvs. fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer. I 2 § tredje stycket klargörs att staten och kommunerna är skyldiga att ansvara för en räddningsinsats endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Detta skall ses mot bakgrund av principen om den enskildes primära ansvar som bl.a. kommer till uttryck i 2 kap. 2 §. I den bestämmelsen slås fast att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skäligen omfattning skall hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka. Den enskilde skall också i övrigt vidta de åtgärder som

behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

I 2 kap. 3 och 4 §§ regleras utökade skyldigheter för den enskilde. Den tidigare brandsynen har i 3 § ersatts med en ny ordning som innefattar en redogörelse för brandskyddet. Således skall ägare av byggnader eller andra anläggningar lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Detta gäller dock endast om det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. I 4 § finns bestämmelser om skyldigheter vid farlig verksamhet. Bestämmelserna rör anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. I sådana fall är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Vidare skall en riskanalys upprättas. I 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, FSO, ankommer det på länsstyrelsen, efter samråd med kommunen, att besluta vilka anläggningar som omfattas av kravet i 4 §.

Kommunens skyldigheter regleras i 3 kap. och omfattar förebyggande verksamhet, ansvaret för räddningstjänsten inom kommunen (med undantag dock för de insatser som regleras i 4 kap. och som staten ansvarar för) samt efterföljande åtgärder. För den förebyggande verksamheten skall kommunen enligt 3 § ha ett handlingsprogram som anger målet för verksamheten och de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunen skall enligt 8 § även ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten. När det gäller organisationen skall de uppgifter som kommunen har enligt LSO fullgöras av en eller flera nämnder. Det skall också finnas en räddningschef. Denne är som huvudregel räddningsledare och har i den egenskapen långtgående befogenheter vid en räddningsinsats, exempelvis att besluta om när en räddningsinsats är avslutad, anmoda någon att fullgöra tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 §,



bereda sig tillträde till annans fastighet och även i övrigt vidta ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 §.

I 5 kap. finns bestämmelser om tillsyn. I 1 § sägs att tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Statens räddningsverk utövar den centrala tillsynen, med undantag dock för den statliga räddningstjänsten.

Den kommunala tillsynen skall, liksom enligt tidigare lagstiftning, riktas mot den enskilde och utövas som en kontroll av att denne uppfyller de skyldigheter som sägs i LSO och därtill kopplade föreskrifter. Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet är inriktad på att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella målen och de verksamhetsmål som framgår av LSO och som satts upp i handlingsprogrammen. Räddningsverkets centrala tillsynsansvar handlar mycket om att stödja länsstyrelserna, genom tillsynsvägledning, resursstöd och bistånd med kompetensutveckling. Verket skall också tydliggöra och konkretisera lagstiftningens intentioner genom föreskrifter och allmänna råd.

För att kunna fullgöra sina uppgifter som tillsynsmyndighet har kommunen vissa styrmedel enligt 5 kap. 2 och 3 §§. Tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar och rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare får myndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att gällande bestämmelser skall efterlevas. Detta kan förenas med vite och myndigheten kan vidta åtgärder på den enskildes bekostnad i vissa fall. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

Utgångspunkten är att den tillsyn som riktas mot enskilda skall utövas av kommunen, även om regleringen i LSO generellt talar om tillsynsmyndigheten, dvs. även länsstyrelserna och Räddningsverket. Frågan om vem som skall ingripa kan uppkomma då en statlig tillsynsmyndighet vid sin tillsyn över en kommun upptäcker att kommunen underlåtit att vidta åtgärder

mot en enskild. Enligt förarbetena till LSO bör detta i första hand lösas genom en dialog mellan den statliga tillsynsmyndigheten och kommunen men formellt sett finns inget hinder för exempelvis länsstyrelsen att ingripa mot den enskilde. Befogenheten bör enligt förarbetena användas endast i undantagsfall.

I 10 kap. 1 § finns bestämmelser om bemyndiganden. Det första stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 1, 4 och 6 regeringsformen att i de avseenden som behandlas i lagen, meddela ytterligare föreskrifter när det gäller skydd för liv och hälsa, miljö samt utbildning. Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela sådana föreskrifter.

Enligt 2 kap. 1 § FSO skall Räddningsverket meddela föreskrifter om för vilka byggnader eller andra anläggningar en skriftlig redogörelse för brandskyddet enligt 2 kap. 3 § LSO skall lämnas och enligt 2 § får Räddningsverket meddela föreskrifter om innehållet i den skriftliga redogörelsen. Räddningsverket har meddelat sådana genom föreskrifterna (SRVFS 2003:10) om skriftlig redogörelse för brandskyddet. I föreskrifterna anges dels vilka objekt som omfattas av kravet – bl.a. tunnlar som är längre än 500 meter och avsedda för allmän väg eller allmänna kommunikationsmedel – och dels innehållet i den skriftliga redogörelsen. Räddningsverket har också utfärdat allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete; SRVFS 2004:3.

#### **3.4.4 Väglagen**

Väglagen (1971:948) innehåller bestämmelser om de allmänna vägarna. Vad som avses med allmän väg är definierat i 1 §, dvs. i huvudsak sådan väg som anläggs enligt väglagen eller genom särskilt beslut förändrats till allmän.

I 4 § anges att väghållning omfattar byggande av väg och drift av väg och i 5 § att staten är väghållare för de allmänna vägarna.

Det finns dock möjlighet att bestämma att en kommun skall vara väghållare inom kommunen.

Enligt 6 § är det Vägverket som för statens räkning handhar väghållning. Vidare sägs att väghållningsmyndighet är, då staten är väghållare, den till Vägverket hörande regionala förvaltning som regeringen bestämmer.

Byggande av väg, som regleras i 10–20 a §§, förutsätter en arbetsplan som upprättas av väghållningsmyndigheten och fastställs i förekommande fall av Vägverket. En arbetsplan föregås av en förstudie, i vissa fall även av en vägutredning och för vissa vägar dessutom av regeringens tillåtlighetsprövning.

Enligt 26 § skall väg hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder.

De särskilda ordnings- och säkerhetsföreskrifterna i 39–54 §§ behandlar dels frågor om anslutning av enskild väg till allmän, dels vilka åtgärder som får vidtas inom och i anslutning till vägområdet. De omständigheter som kan sägas utgöra grunden för dessa bestämmelser är trafiksäkerheten och vägens bestånd, drift och brukande.

Väglagen innehåller inga bemyndiganden. I vägkungörelsen (1971:954) finns närmare bestämmelser om bl.a. byggande och drift av väg.

### 3.4.5 Övriga författningar

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning regleras användningen av övervakningsutrustning, bl.a. TV-kameror, med krav på tillstånd om kameran är uppsatt så att den riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Frågan om tillstånd prövas av länsstyrelsen och skall avgöras utifrån en intresseavvägning mellan behovet av övervakning och den enskildes integritet. Övervakningen är i vissa fall – såsom Vägverkets trafikövervakning – undantagen från tillståndskravet. Lagen aktualiseras genom det krav på TV-övervakning som direktivet ställer i vissa fall enligt bilaga I, punkten 2.14.1.

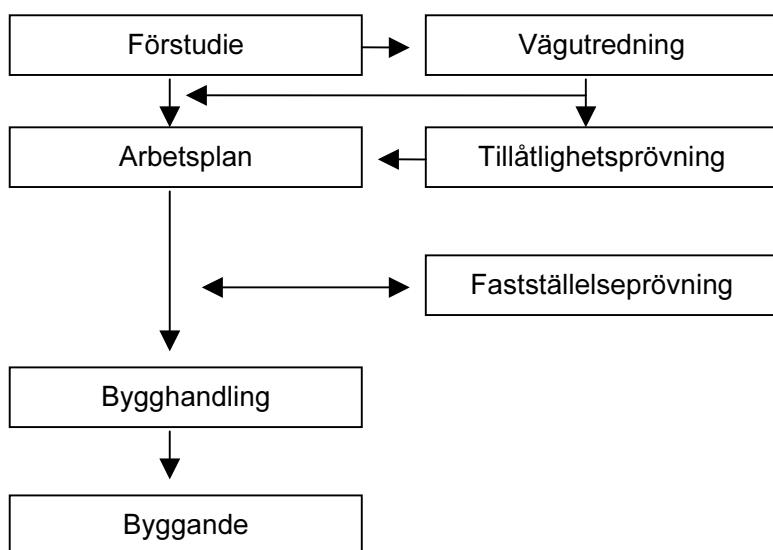
I vägmärkesförordningen (1978:1001) finns bestämmelser om anvisningar för trafik på väg genom bl.a. vägmärken, trafiksignaler och vägmarkeringar. Endast sådana märken, signaler och markeringar som är upptagna i förordningen får användas. I direktivet, bilaga III, ställs krav på viss utmärkning i, och i anslutning till, en tunnel.

Trafikförordningen (1998:1276) innehåller trafikregler och möjlighet för kommun och länsstyrelse att meddela lokala trafikföreskrifter. I direktivet, bilaga I, finns krav och rekommendationer som berör trafikförordningens tillämpningsområde.

### **3.5 Att bygga en tunnel – en schematisk beskrivning av planering och projektering**

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Planläggning sker enligt PBL genom regionplaner, översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. Anläggande av nya kommunala gator och enskilda vägar prövas enligt PBL i de fall de omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser.

När det gäller allmänna vägar prövas frågan om byggande av väg enligt väglagens bestämmelser. I fråga om vägtunnlar gäller dessutom ett generellt krav på att de skall bygglovsprövas enligt PBL. Om en vägtunnel skall byggas som allmän väg enligt väglagen kan följande steg i processen identifieras. Härvid förutsätts att den ekonomiska planeringen är avslutad och att vägen är upptagen som ett finansierat objekt i den nationella väghållningsplanen eller länstransportplanen.

*Översikt över väglagens process*

Vägverket har i Tunnel 2004 (VV publikation 2004:124) behandlat vilka krav som skall gälla vid projektering, konstruktion, nybyggnad och förbättring av vägtunnlar i betong eller stål vars längd överstiger 100 meter och för vägtunnlar i berg oberoende av längd. Tunnel 2004 är en s.k. allmän teknisk beskrivning (ATB) som gäller internt inom Vägverket och som styr utformningen av de tunnlar som byggs av verket genom att beskrivningen ligger till grund för bygghandlingen och upphandlingsprocessen. Beskrivningen kan också sägas vara byggherrens (Vägverkets) åtaganden i förhållande till de mer övergripande krav på byggnadsverk som ställs i BVL. Tunnel 2004 ersätter Tunnel 99 och har i huvudsak anpassats till de materiella kraven i EG-direktivet.

### *Vägplanering*

- Förstudie

I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Samråd sker med bl.a. länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen beslutar enligt 6 kap. 4 § miljöbalken om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

- Vägutredning

En vägutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar (korridorer) behöver studeras. Utredningen skall utgöra underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Kommunens översiktsplan har betydelse för att koppla ihop vägplaneringen med den övriga samhällsplaneringen. Vägutredningen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som skall godkännas av berörda länsstyrelser. I övrigt sker samråd med kommuner och statliga myndigheter. I detta skede kan behövas markundersökningar som underlag för att bedöma de tekniska förutsättningarna för ett vägbygge. Efter eventuell utställelse av utredningen och miljökonsekvensbeskrivningen tar väghållningsmyndigheten ställning till vilken vägkorridor som skall väljas för fortsatt projektering.

Om det i detta skede är aktuellt med en vägtunnel måste de krav som ställs på en tunnel – övergripande genom BVL och mer detaljerat genom Tunnel 2004 – beaktas i planeringen.

- Tillåtlighetsprövning

För större infrastrukturprojekt krävs att regeringen prövar vägens tillåtlighet enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen får också enligt 3 § för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §. Det ankommer på Vägverket att med eget yttrande överlämna vägutredningen till regeringen för prövning.

### *Vägprojektering*

- Arbetsplan

För byggande av väg skall en arbetsplan upprättas av väghållningsmyndigheten. Samråd sker med berörda markägare, myndigheter och andra intressenter. Arbetsplanen skall belysa framkomlighet, trafiksäkerhet, tillgänglighet, m.m. Arbetsplanen skall som huvudregel ställas ut. Därefter överlämnas arbetsplanen, efter eventuella revideringar, med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning och inkomna synpunkter till Vägverket för fastställelse. Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får vägen inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna.

En vägtunnel är i sina huvuddrag beskriven i en arbetsplan – utformning och dimensionering m.m. i den utsträckning som behövs för att utgöra ett tekniskt underlag för den fortsatta projekteringen. Säkerhetsfrågorna är i allt väsentligt beaktade.

I detta skede finns i allmänhet förutsättningar att aktualisera frågor om tillstånd som kan krävas i övrigt, exempelvis enligt 7 kap. miljöbalken angående verksamhet som berör Natura 2000-områden eller enligt 11 kap. miljöbalken angående vattenverksamhet (vattendom). Även behovet av bygglov beaktas i detta skede. Däremot är det vanligen så att den formella ansökan om bygglov inte görs förrän arbetsplanen är fastställd och bygghandlingarna tagits fram. På motsvarande sätt görs oftast en ansökan om vattendom först när arbetsplanen är fastställd.

- Fastställelse av arbetsplan

Vägverket fastställer arbetsplanen efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattningar hänskjuts frågan till regeringens prövning. Vägverkets fastställelsebeslut kan överklagas till regeringen. Först när arbetsplanen har vunnit laga kraft och eventuellt andra nödvändiga tillstånd har inhämtats, exempelvis bygglov för tunnlar, kan byggandet påbörjas.

- Bygghandling

En arbetsplan är normalt inte tillräckligt detaljerad för att vägen skall kunna byggas direkt med hjälp av den. Det behövs ytterligare projektering och vissa fältarbeten, såsom kompletterande grundundersökningar, mätningar, provtagning i brunnar m.m.

### 3.6 Regeringsuppdrag om tunnelsäkerhet

Parallellt med arbetet att införa EG-direktivet i den nationella lagstiftningen pågår ett annat arbete beträffande personsäkerhet i tunnlar. Regeringen uppdrog i beslut den 30 maj 2002 åt Statens räddningsverk, Banverket, Vägverket och Boverket att gemensamt utarbeta allmänna råd som innefattar metoder för bedömning av personsäkerhet i tunnlar och för hur riskanalyser skall kunna utformas och tillämpas på ett tydligt och enhetligt sätt. Råden skall bl.a. stödja landets kommuner och länsstyrelser samt andra myndigheter vid handläggning av ärenden som rör tunnlar. I uppdraget ingår också att redovisa hur ett väl fungerande samarbete dels mellan verken, dels med berörda kommuner och andra intressenter kan etableras och vidmakthållas vid planering, projektering, byggande och förvaltning av tunnlar. Uppdraget skall samordnas av Boverket och redovisas i en gemensam rapport till regeringen senast den 30 juni 2005.

Arbetet med att införa direktivet gäller utformningen av den lagstiftning som behövs medan regeringsuppdraget gäller utarbetande av allmänna råd. Det finns dock vissa beröringspunkter mellan lagstiftningsarbetet och regeringsuppdraget, särskilt i fråga om metoder för riskanalyser, se avsnitt 4.12.



## 4 Genomförande av direktivet

### 4.1 Allmänt

Regleringen i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVL, har som grundläggande utgångspunkt att ansvaret för att en byggnad eller annan anläggning uppfyller de tekniska egenskapskraven helt åvilar byggherren och att byggnadsnämnden har ett renodlat tillsynsansvar. På motsvarande sätt är det enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, som har det primära ansvaret för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Den enskilde skall vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Genomförandet av direktivet bör ha samma utgångspunkter och således inte rubba den grundläggande synen på ansvarsfrågan respektive tillsynsfunktionen. De krav som ställs i direktivet bedöms inte hindra en sådan tillämpning.

### 4.2 En lag om säkerhet i vägtunnlar

**Förslag:** EG-direktivet om säkerhet i vägtunnlar skall i övergripande delar genomföras genom en lag om säkerhet i vägtunnlar och i övrigt genom en kompletterande förordning. Genom be-

myndiganden i lagen och förordningen skall ytterligare föreskrifter kunna meddelas av en myndighet.

## Skälen för förslaget

### *Allmänt*

Normgivningsmakten fördelas i regeringsformen, RF, mellan riksdagen och regeringen. De grundläggande bestämmelserna finns samlade i 8 kap. RF men även på andra ställen i RF förekommer regler som rör rätten att besluta föreskrifter och som kompletterar 8 kap.

Till det område som primärt skall regleras genom lag hör, förutom grundlagarna, i första hand hela den civilrättsliga normgivningen och medborgarskapsrätten samt, enligt 8 kap. 3 §, föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare föreskrivs i 8 kap. 5 § lagform för normgivning som gäller kommunernas ställning. Enligt denna bestämmelse skall bl.a. grunderna för kommunernas verksamhet samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden meddelas i lag.

Inom det primära lagområdet kan delegering ske med avseende på föreskrifter enligt 8 kap. 3 och 5 §§. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 7 §. De ämnen för vilka riksdagen kan delegera rätten att besluta föreskrifter till regeringen är bl.a.

- skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa,
- kommunikationer,
- utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
- trafik eller ordningen på allmän plats.

När riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan den enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen

överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller åt en kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

Utöver vad som sägs i 8 kap. finns det på andra ställen i RF regler som rör normgivningsmakten. Bland annat i följande fall skall föreskrifter meddelas av riksdagen och någon delegering kan inte ske.

- Föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången.
- Föreskrifter om överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ.

Allt som ligger utanför det område som skall regleras genom lag, och som inte heller skall beslutas av riksdagen på grund av särskilda bestämmelser i RF, ligger under regeringens kompetens enligt 8 kap. 13 §, den s.k. restkompetensen. Under denna kompetens ligger bl.a. föreskrifter om den statliga förvaltningen. Regeringen har också direkt på grund av RF behörighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag. När det gäller sådana föreskrifter och föreskrifter som omfattas av restkompetensen, kan regeringen genom förordning överlåta åt en myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

### *Normgivningsnivån*

De materiella bestämmelserna i direktivet – kraven på säkerhetsåtgärder i bilaga I, bestämmelserna om godkännande av utformning och dimensionering, säkerhetsdokumentation, idrifttagande, modifieringar och regelbundna övningar i bilaga II samt bestämmelserna om signalering i tunnlar, dvs. vägmärken, vägmarkeringar, trafiksignaler och skyltar i övrigt i bilaga III – riktar sig naturligen till den som bygger, eller låter bygga, tunneln (byggherren) och den som svarar för driften av tunneln (tunnelhållaren). I båda fallen kan subjektet vara staten, en kommun eller en enskild. Sådana bestämmelser är, utom beträffande staten, att hänföra till 8 kap. 3 och 5 §§ RF och omfattas av det delegeringsbara området enligt 7 §.

Enligt artikel 4 i direktivet skall den administrativa myndigheten ha ansvaret för att alla aspekter på säkerheten i en tunnel respekteras och skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs. De direkta befogenheter som den administrativa myndigheten skall ha är dels (artikel 4.4) att besluta om en tunnel får tas i drift i enlighet med förfarandet i bilaga II, dels (artikel 4.5) att tillfälligt stoppa eller begränsa driften av en tunnel om säkerhetsföreskrifterna inte är uppfyllda. Dessa befogenheter måste regleras i lag enligt 8 kap. 3 eller 5 §§ eftersom tunnelhållaren – eller tunnelägaren – kan vara en enskild eller en kommun. Sådana bestämmelser ryms dock inom det delegeringsbara området enligt 7 §.

Enligt artikel 5 skall den administrativa myndigheten för varje tunnel utse ett offentligt eller privat organ till tunnelhållare. Tunnelhållaren skall ansvara för driften av tunneln. Samma resonemang kan föras här som för artikel 4.

Bedömningen är att de föreskrifter som behövs för att införa direktivet kan, beträffande kommunal eller enskild tunnelhållare, hänföras till 8 kap. 3 och 5 §§ RF och ryms inom det delegeringsbara området enligt 7 §. Det krävs således inga föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet.

#### *Nuvarande bemyndiganden i lag*

De materiella bestämmelserna i direktivet som tar sikte på tunn-lars byggnadstekniska utformning bör kunna meddelas i förordning med stöd av såväl 16 kap. 1 § PBL som 21 § BVL. De materiella bestämmelserna i direktivet som tar sikte på åtgärder i övrigt till skydd mot brand och olyckor bör kunna meddelas i förordning med stöd av 10 kap. 1 § LSO.

En särskild fråga uppkommer mot bakgrund av att direktivet gäller även befintliga tunnlar. Kraven får således – om än delvis modifierade med beaktande av tunnlar som är under byggande eller i drift – retroaktiv verkan. De byggnadstekniska kraven i BVL har däremot inte retroaktiv verkan, vilket får anses följa av 2 § som talar om byggnadsverk som ”uppförs eller ändras”.

Slutsatsen är att bemyndigandet i BVL inte ger regeringen rätt att meddela föreskrifter för redan befintliga tunnlar. Detta kan till viss del ses som ett teoretiskt problem eftersom retroaktiviteten i direktivet gäller tunnlar i TEN-vägnätet och det i nuläget inte finns några sådana i drift i Sverige. Däremot finns det en sådan tunnel som är under byggande (Götatunneln), se avsnitt 3.2.2. Vidare skulle även en förändring av TEN-vägnätet kunna innebära en retroaktivitet. För det fall regleringen utsträcks till att gälla tunnlar utanför TEN-vägnätet finns däremot inget krav på en retroaktiv verkan.

När det gäller de organisatoriska frågorna konstateras att direktivet ställer krav på en utpekad tunnelhållare som skall ansvara för driften av tunneln. Detta ansvar gäller redan från projekteringsstadiet. Från direktivets utgångspunkt kan tunnelhållaren vara någon annan än tunnelägaren (byggherren). I praktiken torde dock byggherren, väghållaren och tunnelhållaren vara ett och samma subjekt. Det problem som uppstår är för de allmänna vägarna att driftsansvaret är utpekad i väglagen (1971:948). I fråga om gator är kommunen huvudman enligt PBL. Den administrativa myndigheten kan därför inte enligt nuvarande lagstiftning bestämma vem som skall vara tunnelhållare.

De bestämmelser i direktivet som ställer krav på en administrativ myndighet, säkerhetssamordnare och kontrollenhet, kan hänföras till frågor om tillsyn och kontroll. Såväl PBL som BVL har bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om kontroll. När det gäller LSO finns inget uttryckligt sagt beträffande kontroll men bemyndigandet är inte begränsat på annat sätt än till ”de avseenden som behandlas i denna lag”. BVL innehåller en hänvisning till PBL:s bestämmelser om tillsyn, kontroll och påföljder. Det kontrollsystem som anges i PBL gäller inom ramen för PBL och BVL samt de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Om direktivets materiella krav genomförs med stöd av bemyndiganden i dessa lagar följer således kontrollsystemet med. Samma effekt uppstår beträffande LSO där det i lagen direkt anges att det i första hand är kommunen som utövar tillsynen inom kommunens område.

Eftersom PBL, BVL och LSO samtliga innehåller bestämmelser om tillsyn och kontroll, och därvid anger vilka organ som skall handha dessa uppgifter, är bedömningen att de bemyndiganden som finns i respektive lag inte ger stöd för att andra kontrollorgan tillskapas.

#### *Lag eller förordning?*

Ett genomförande av direktivet genom en förordning med stöd av nuvarande bemyndiganden i PBL, BVL och LSO har fördelen av ett enklare och snabbare förfarande än genomförande i lag men slutsatsen är således att bemyndigandena inte är tillräckliga för att tillskapa direktivets kontrollsystem. Även om en annan bedömning görs i den frågan blir resultatet att det uppkommer parallella, men inte likställda, kontrollsystem – ett som i grunden är reglerat på lagnivå och ett reglerat på förordningsnivå. En sådan ordning får anses olämplig.

Ett alternativ är en förordning som utgår från nya eller kompletterade bemyndiganden i BVL, LSO och förmodligen även i PBL samt eventuellt i väglagen. Det grundläggande problemet är dock detsamma och dessutom riskerar detta att bryta mönstret i de aktuella lagarna.

Ett genomförande av direktivet genom en ny lag om vägtunnlar löser problemen i fråga om nuvarande bemyndiganden och regleringen blir självständig i förhållande till PBL, BVL och LSO. En sådan lag bör ha karaktär av ramlag som behöver fyllas ut till innehållet genom en förordning och föreskrifter på myndighetsnivå. Lagen kommer å andra sidan att reglera frågor som i vart fall delvis omfattas av BVL och LSO och det kan uppstå konflikter i tillämpningen.

Kan en ny lag tillämpas parallellt med BVL och LSO? En sådan situation är inte ny men många gånger torde det vara så att den prövning som sker har olika huvudsakliga syften i respektive lagstiftning. Lagkonflikter kan dock uppkomma och får då prövas i rättstillämpningen med utgångspunkt i de allmänna rättsgrundsatser som finns, bl.a. principen att en specialregel går före

en allmän regel samt att en senare lag tar över en tidigare stiftad lag; jfr. förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, s. 190). Ett alternativ är att mer direkt lösa konflikten i lagstiftningen, vilket å andra sidan kan vara svårt. När det gäller byggnadsnämndens kontroll enligt PBL framstår den som möjlig att lägga parallellt med den som en administrativ myndighet skall göra. Tidsmässigt sker i praktiken ingen PBL-kontroll efter det att byggnaden färdigställts medan en tunnelkontroll fortgår även under driftsskedet. Byggnadsnämnden tar inga beslut för att godkänna en byggnad eller i övrigt är jämförbara med att en byggnad får användas, med undantag av möjligheten till användningsförbud enligt 9 kap. 10 §. Materiellt sett omfattar BVL, och därmed byggnadsnämndens kontroll, fler egenskapskrav än direktivet. När det gäller kommunens kontroll enligt LSO kan samordningen vara mer problematisk men skall inte ges för stora proportioner. Materiellt sett är LSO mer begränsad än direktivet – även om det som ligger inom LSO:s ram också finns i direktivet – och saknar godkännandemomentet. Vidare skall understrykas att den administrativa myndighetens uppgift kommer att omfatta mycket få tillsynsobjekt även om tillämpningen, som föreslås i avsnitt 4.3, utvidgas till att avse tunnlar som ligger utanför TEN-vägnätet.

Mot bakgrund av ovanstående görs bedömningen att direktivet bör genomföras genom en ny lag om säkerhet i vägtunnlar med kompletterande bestämmelser i en förordning och i myndighetsföreskrifter.

### 4.3 Lagens tillämpningsområde

**Förslag:** Lagen skall gälla säkerhet för trafikanter i vägtunnlar som är längre än 500 meter. För vägtunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet (TEN-vägnätet) skall lagen gälla alla tunnlar som är under projektering, byggande eller i drift. För andra vägtunnlar skall lagen gälla tunnlar som projekteras efter utgången av april 2006.

## Skälen för förslaget

### *Tunnlar som ingår i TEN-vägnätet*

Antalet vägtunnlar i drift i Sverige kan visserligen inte fastställas med säkerhet men förteckningen i avsnitt 3.2.1 – som upptar 27 tunnlar – omfattar i vart fall flertalet och med säkerhet alla långa tunnlar. Klart är att endast sex tunnlar ingår i TEN-vägnätet och ingen av dem är längre än 500 meter. Med utgångspunkt i de tunnlar som är planerade kan antas att två eller tre tunnlar kommer att omfattas av direktivet 2010.

Förstudie, vägutredning och tillåtlighetsprövning benämns vägplanering i den schematiska beskrivningen i avsnitt 3.5 medan arbetsplanen inleder vägprojekteringen. Det finns dock inte någon given gränsdragning mellan planering och projektering. Direktivets utgångspunkt i *projekteringsstadiet* (*the design stage* i den engelska versionen) är därför inte med nödvändighet knuten till vad som ovan beskrivs som vägprojekteringen. Det finns å andra sidan behov av att klargöra när den föreslagna lagen är tillämplig och därmed, i vart fall i motiven till bestämmelsen, tala om vad som avses med projekteringsstadiet. Övervägande skäl talar för att använda direktivets begrepp projektering i förening med att det stadiet inleds med upprättandet av arbetsplanen i fråga om en allmän väg och med detaljplanen i fråga om en väg som inte är allmän. Om en tunnel byggs utan att vara allmän väg och det inte heller finns någon detaljplan, får det överlämnas till rättstillämpningen att avgöra när projekteringsstadiet inträder.

### *Tunnlar utanför TEN-vägnätet*

Direktivet ställer inte krav på andra tunnlar än de som ingår i TEN-vägnätet. Lagstiftningen kan därför begränsas till just sådana tunnlar. I ingresspunkt 25 i direktivet anges att medlemsstaterna bör uppmanas att införa motsvarande säkerhetsnivåer för vägtunnlar inom sina territorier, som inte ingår i TEN-vägnätet. Frågan är därför om lagen bör omfatta vägtunnlar utanför



TEN-vägnätet och om tillämpningsområdet i så fall bör begränsas till nya, ännu inte projekterade, tunnlar eller bestämmas på samma sätt som för tunnlar som ingår i TEN-vägnätet.

Inledningsvis görs bedömningen att det inte finns några skäl att generellt, och oberoende av vägnät och tunnelns längd, ställa krav i enlighet med direktivet. Däremot är det en rimlig utgångspunkt att lagen skall gälla tunnlar där säkerhetsaspekterna, på grund av tunnelns längd i eventuell förening med trafikflödet, är av särskild betydelse. I direktivet sägs inget närmare om valet av 500 meter som avgränsning för säkerhetskraven men får anses vara uttryck för att de särskilda risker som är förknippade med trafik i tunnlar – i första hand att självutrymning inte kan ske – först då blir så påtagliga att en reglering är motiverad. Den bedömningen är rimlig att utgå från även i ett resonemang om lagens tillämpning utanför TEN-vägnätet, dock med följdfrågan om en begränsning skall göras till det vägnät där trafikflödet är särskilt högt.

Ett alternativ är att knyta tillämpningen till det stamvägnät som enligt förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan skall anges i planen. Med stamvägnätet avses riksvägar av särskild betydelse. Den nationella väghållningsplanen skall upprättas av Vägverket och fastställas av regeringen. Lagen skulle därför kunna göras tillämplig på tunnlar, längre än 500 meter, som byggs på stamvägnätet. Detta utesluter å andra sidan tunnlar som byggs på det kommunala vägnätet.

Ett annat alternativ är att oberoende av vägnät överlämna till regeringen att för varje tunnel som byggs och som är längre än 500 meter, ta ställning till om den föreslagna regleringen skall tillämpas eller inte. En sådan lösning har fördelen av neutralitet i förhållande till vägnätet och av en individuell prövning där samtliga aspekter kan beaktas. Nackdelen är i viss mån bristande förutsägbarhet i lagstiftningen.

Säkerhetsaspekterna bör prioriteras och det finns skäl att låta samma regelsystem gälla för alla vägtunnlar som är längre än 500 meter. En koppling till hur stort trafikflödet förväntas bli – ett högtrafikerat vägnät – ger dels en osäkerhet i prognoser och

gränsdragningar, dels en uppdelning från säkerhetssynpunkt som knappast är motiverad. Dessutom finns det mycket lite som talar för att sådana tunnlar byggs annorstädes än där trafikflödet är – eller blir – högt. Bedömningen är därför att lagen i vart fall skall gälla nya vägtunnlar, dvs. tunnlar som projekteras efter lagens ikraftträdande, och som är längre än 500 meter.

Den ytterligare frågan är om de tunnlar som nu är i drift eller under byggande skall omfattas av lagen och i så fall hur detta skall lösas. Vad det handlar om konkret är de sju tunnlar (se avsnitt 3.2.1) som är längre än 500 meter samt Norrortsleden (se avsnitt 3.2.2). Det bör beaktas att redan nu gällande lagstiftning möjliggör krav på åtgärder inom ramen för tillsyn och kontroll enligt LSO, PBL och BVL och att trafiklagstiftningen möjliggör trafikreglerande åtgärder som begränsar eller styr trafiken. Vidare bör beaktas att en retroaktiv lagstiftning kan innebära höga kostnader. Även om säkerhetsaspekterna primärt bör styra frågan, finns det inget i nuläget som talar för nödvändigheten av att ge lagstiftningen en retroaktiv verkan utöver den som följer av direktivet beträffande tunnlar som ingår i TEN-vägnätet.

#### 4.4 Den administrativa myndigheten – tunnelmyndigheten

**Förslag:** För varje tunnel skall det finnas en administrativ myndighet som bestäms av regeringen. Myndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Myndigheten benämns tunnelmyndighet.

I förordningen bestäms att länsstyrelsen i det län där tunneln är eller kommer att vara belägen, skall vara tunnelmyndighet. Om tunneln skall byggas i två län, skall den länsstyrelsen vara tunnelmyndighet där tunneln huvudsakligen kommer att vara belägen.

## Skälen för förslaget

### *Inledning*

I ingresspunkt 16 i direktivet anges att medlemsstaterna bör utse en eller flera myndigheter på nationell, regional eller lokal nivå som, för att garantera att tunnelhållaren tillämpar direktivet korrekt, skall ha ansvaret för att alla aspekter på säkerheten i en tunnel respekteras. Detta regleras i artikel 4.1 enligt vilken den administrativa myndigheten också skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kraven efterlevs. För att närmare ange att den administrativa myndighetens uppgifter avser tunnlar, benämns den fortsättningsvis, och i de föreslagna författningarna, tunnelmyndighet.

Tunnelmyndigheten skall enligt artikel 4.4–4.6 se till att tunnlar tas i drift enligt det förfarande som är reglerat i bilaga II i direktivet och därvid godkänna att tunneln öppnas för allmän trafik. Myndigheten skall ha befogenhet att tillfälligt stoppa eller begränsa driften av en tunnel om säkerhetsföreskrifterna inte är uppfyllda. Vidare skall myndigheten se till att vissa uppgifter utförs, nämligen att

- tunneln regelbundet provas och inspekteras och att säkerhetsföreskrifter för detta utarbetas,
- planer för organisation och drift upprättas för utbildning och utrustning av räddningsstyrkorna,
- förfaranden för omedelbar stängning av tunneln i en nödsituation fastställs, och att
- erforderliga riskbegränsande åtgärder genomförs.

Myndigheten får enligt artikel 5.1, i stället för att utse en tunnelhållare, själv utöva funktionen att ansvara för driften av tunneln.

*Utgångspunkter*

Tunnelmyndigheten skall ha ett vidsträckt ansvar för att säkerhetskraven iakttas. Myndighetens verksamhet bör därför benämnas tillsyn och avse efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Det finns visserligen inte någon enhetlig definition av begreppet tillsyn men det går att urskilja minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning. Tillsynsbegreppet innefattar inte sällan också andra verksamheter, såsom rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, normering i form av utfärdande av föreskrifter liksom verksamhet som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över ett visst samhällsområde. I Tillsynsutredningens slutbetänkande Tillsyn, SOU 2004:100, lämnas förslag till en tillsynslag där begreppet tillsyn definieras enligt följande. En oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Med utgångspunkt i att tunnelmyndigheten skall utöva en tillsynsverksamhet enligt ovan, framstår möjligheten enligt artikel 5.1 i direktivet att myndigheten själv utöva funktionen som tunnelhållare som mindre lämplig. Att generellt bestämma att den som i dag är väghållare, och därmed ansvarar för driften, också skall vara sin egen tunnelmyndighet skulle med nuvarande bestämmelser i väglagen och PBL betyda att Vägverket – genom sin regionala organisation – blir tunnelmyndighet i fråga om allmänna vägar medan kommunerna blir tunnelmyndighet i fråga om gator. En sådan blandning av ansvarsfrågorna – regionalt och lokalt respektive statligt och kommunalt – bedöms inte vara

förenligt med grundtanken i direktivet eller med en tillsynsroll och skulle även i övrigt skapa problem. Däremot föreslås i avsnitt 4.7 att ansvaret som tunnelhållare generellt läggs på den som också i övrigt ansvarar för väghållningen enligt väglagen respektive PBL och att någon tunnelhållare inte behöver pekats ut för en viss tunnel annat än om den byggs som annan väg. En sådan modell har fördelen att driftansvaret inte behöver ändras och bedöms vara mest betjänt av att tunnelmyndigheten får en klar och tydlig roll i enlighet med det grundläggande motivet i direktivet, dvs. att myndigheten skall utöva tillsyn över tunnelhållarens driftsansvar.

Frågan är då vilken myndighet som lämpligast handhar denna uppgift. Med hänsyn till de få objekt som kommer att omfattas av den nya lagstiftningen görs bedömningen att det inte finns skäl att inrätta en ny myndighet för detta ändamål. Det finns emellertid i dag ingen myndighet – vare sig kommunal eller statlig – som med utgångspunkt i de materiella kraven i direktivet har uppgifter som omfattar samtliga krav. Närmast ligger de tillsynsuppgifter som ankommer på kommunen enligt PBL och LSO. På den statliga sidan ligger det närmast till hands att titta på de myndigheter som i dag har uppgifter inom direktivets område, dvs. Boverket, Räddningsverket och Vägverket. Vidare finns ytterligare alternativ dels i den vägtrafikinspektion som organisatoriskt hör till Vägverket, dels i länsstyrelserna.

Riksdagen har givit regeringen i uppdrag att undersöka hur en ny myndighet för trafikinspektion skall organiseras, se bet. 2004/05:TU04, rskr. 2004/05:64. Den nya myndigheten skall komma i gång under första halvåret 2006 och ersätta inspektionerna för sjöfarten, väg-, järnvägs- och flygtrafiken. Regeringen skall senast i budgetpropositionen hösten 2005 redovisa hur långt utredningen har kommit. Avsikten med att inrätta den nya myndigheten är att trafikinspektionen skall bli självständigare och att resurserna skall kunna utnyttjas bättre.

För det fall en gemensam trafikinspektion tillskapas faller det sig naturligt att uppgiften att vara tunnelmyndighet läggs på inspektionen. Mot den bakgrunden skulle det vara rimligt att

avvakta ett slutligt ställningstagande i frågan om var tunnelmyndighetens uppgifter läggs till dess frågan om en gemensam trafikinspektion utretts och beslutats. EG-direktivets tidsplan möjliggör dock inte något sådant uppskov. Å andra sidan är uppgiften av mycket begränsad natur och det kan därför vara motiverat att finna en lösning som är interimistisk samtidigt som den utan större problem såväl kan permanentas som förändras för det fall någon gemensam inspektion inte kommer till stånd. Utgångspunkten är därför minsta möjliga ingrepp i nuvarande strukturer till minsta möjliga administrativa kostnad.

#### *Kommunal eller statlig uppgift?*

Länsberedningen redovisade i SOU 1974:84 vissa principer för fördelningen av samhällsuppgifter mellan staten och kommunerna. Hänvisningen till nedanstående fem principer har gjorts av flera senare statliga utredningar och i den allmänna debatten om relationerna mellan stat och kommun.

*Princip 1:* Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.

*Princip 2:* En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.

*Princip 3:* Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå.

*Princip 4:* Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokal-kännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.

*Princip 5:* Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Argumenten för ett kommunalt ansvar utgår huvudsakligen från den andra och den fjärde principen medan den första och den tredje principen antyder en nationell eller central organisationslösning. Den femte principen kan ses som ett argument för pragmatiska organisationslösningar, dvs. där kunskap och kom-

petens inom ett givet sakområde redan finns är det lämpligt att placera nytillkommande uppgifter.

Det förhållandet att byggnadsväsendet och räddningstjänsten är kommunala tillsynsområden kan, med tillämpning av den femte principen, tala för ett kommunalt ansvar. Mot detta bör dock ställas att tillsynsobjekten är mycket få, och koncentrerade till storstadsregionerna, varför den första och den tredje principen har större tyngd och talar för ett statlig ansvar. Till detta skall läggas vad som sagts inledningsvis beträffande en eventuell ny myndighet för en samlad trafikinspektion. Bedömningen är således att tunnelmyndighetens uppgifter skall läggas på en statlig myndighet.

#### *Valet av statlig myndighet*

Vägverket får anses vara den myndighet som sammantaget har störst praktisk kunskap rörande byggande och drift av vägtunnlar, inbegripet även frågor om säkerhet. Från den utgångspunkten, och även med beaktande av att Räddningsverket har specialistkunskap i fråga om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, framstår Vägverket som väl lämpad att handha uppgiften som tunnelmyndighet. Vad som talar mot Vägverket är de dubbla roller som uppkommer, dvs. verket bygger vägar och ansvarar för driften och skall i sådant fall också utöva tillsyn över den verksamheten. Verket blir såväl tunnelmyndighet som tunnelhållare. I praktiken finns en funktionell skillnad mellan Vägverket som central myndighet och verkets regioner i dess egenskap av väghållningsmyndighet enligt väglagen. Man kan därför med visst fog säga att det inom ramen för samma organisation (Vägverket) finns uppgifter som enbart ankommer på väghållningsmyndigheten (regionen) och andra som enbart ankommer på den centrala förvaltningen. Denna tudelning är tydlig i väglagen när det gäller arbetsplaner, som skall upprättas av väghållningsmyndigheten och därefter fastställas av Vägverket. Icke desto mindre kan man svårligen säga att Vägverket som tunnelmyndighet skulle uppfylla det krav på självständig, oberoende

ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten – såvitt gäller allmänna vägar – och som bör vara utgångspunkten för tillsynsuppgiften.

Vägrafikinspektionen är organisatoriskt en del av Vägverket och uppfyller inte heller kravet på en självständig och oberoende ställning i förhållande till tillsynsobjekten. Den frågan skulle till viss del kunna lösas genom att chefen för inspektionen ges exklusiv rätt att besluta i frågor som ankommer på tunnelmyndigheten. Grundproblemet är dock detsamma som i relationen väghållningsmyndighet–Vägverket. Vidare har inspektionen i dag inga tillsynsuppgifter och saknar särskild kunskap och erfarenhet av vägtunnlar.

Medan Vägverkets styrka ligger i den generella kunskapen om och erfarenheten av vägtunnlar har såväl Räddningsverket som Boverket vissa brister i detta avseende. De senare myndigheterna har däremot specialistkunskaper var och en inom sitt område; Boverket i fråga om samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende samt Räddningsverket i fråga om räddningstjänst och olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Man kan uttrycka det så att den samlade kunskap som finns representeras av dessa myndigheter tillsammans.

Med hänvisning till ovanstående är slutsatsen att ingen central myndighet direkt utkristalliseras för uppgiften som tunnelmyndighet. Det val som vid en samlad bedömning framstår som mest gångbart är Boverket eftersom verket är central myndighet för frågor om byggande och redan i dag har bemyndigande att meddela föreskrifter om vägtunnlar. Boverket har också samordningsansvaret för det regeringsuppdrag om tunnelsäkerhet som beskrivs i avsnitt 3.6.

Mot Boverket som tunnelmyndighet bör ställas alternativet att frångå en lösning på central nivå och i stället låta länsstyrelserna vara tunnelmyndighet. Länsstyrelserna bedriver en omfattande tillsyn inom ett flertal samhällsområden och regeringen har i olika sammanhang uttalat att tillsyn skall vara en av länsstyrelsernas prioriterade arbetsuppgifter. Länsstyrelserna har breda uppdrag; att utifrån ett helhetsperspektiv samordna statens



intressen på den regionala nivån. Den juridiska sakkunskapen finns och när det gäller övrig kompetens är den i vart fall generellt tillgänglig eftersom länsstyrelsen utövar tillsyn inom byggnadsväsendet och räddningstjänsten.

Den tillsyn som skall utövas enligt LSO – primärt av kommunen men också av länsstyrelsen – föranleder frågan om det kan uppstå konflikter mellan tillsynsplikterna om länsstyrelserna blir tunnelmyndighet. Som konstaterats i avsnitt 4.2 griper direktivets materiella bestämmelser in i LSO-området. Detta förhållande kan visserligen, med en länsstyrelse som tunnelmyndighet, skapa osäkerhet främst i kommunens tillsynsroll, men en sådan överlappning är inte unik. I förarbetena till LSO (prop. 2002/03:119, s. 73) pekas på liknande situationer, bl.a. i förhållande till lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Att låta länsstyrelserna vara tunnelmyndighet förefaller vara en lösning som kan genomföras med relativt kort varsel och utan genomgripande eller kostsamma förändringar i övrigt för myndigheterna. Den överlappning som onekligen finns i förhållande till LSO:s tillsynsplikt bör kunna hanteras genom att det i möjligaste mån sker en samordning av tillsynen enligt de olika regelverken. I det sammanhanget finns också anledning att understryka att den föreslagna lagen kommer att omfatta mycket få tillsynsobjekt. Förslaget är därför att länsstyrelsen i det län där tunneln huvudsakligen (för det fall tunneln passerar en länsgräns) är belägen, eller enligt säkerhetsdokumentationen kommer att vara belägen, skall vara tunnelmyndighet.

#### *Möjlighet att delegera tillsynsuppgiften?*

Inom vissa samhällsområden innehåller den aktuella sektorslagen en möjlighet för statliga myndigheter att delegera tillsynsuppgifter till kommuner. Sådana bestämmelser finns bl.a. i livsmedelslagen (1971:511), strålskyddslagen (1988:220), miljöbalken och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

En möjlighet att delegera uppgiften till en kommun (som inte bör vara tunnelhållare för den aktuella tunneln) kan öka flexibiliteten och ”punktvis” vara en anpassning till Länsberedningens principer för fördelningen av samhällsuppgifter mellan staten och kommunerna. Det nu aktuella sakområdet är dock objektmässigt så begränsat att det inte framstår som motiverat att föreslå en sådan ordning.

#### 4.5 Tunnelmyndighetens befogenheter

**Förslag:** En tunnelmyndighet skall för tillsynen ha rätt att få tillträde till tunnlar och rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tunnelmyndighet skall få meddela de förelägganden, förbud och villkor som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Förelägganden och förbud skall kunna förenas med vite.

**Skälen för förslaget:** Enligt artikel 4.1 i direktivet skall den administrativa myndigheten ha ansvaret för att alla aspekter på säkerheten i en tunnel respekteras och skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs.

De föreslagna befogenheterna för tunnelmyndigheten avser att säkerställa att ansvaret enligt direktivet kan uppfyllas och överensstämmer till innehåll och omfattning i allt väsentligt med motsvarande reglering i LSO.

#### 4.6 Säkerhetskraven på vägtunnlar

**Förslag:** En tunnel skall uppfylla föreskrivna säkerhetskrav i fråga om

1. antal tunnelrör och körfält,
2. tunnelgeometri,
3. utrymningsvägar och nödutgångar,
4. tillträde för räddningspersonal,

5. nödfickor,
6. dränering,
7. brandmotstånd,
8. belysning,
9. ventilation,
10. räddningsstationer,
11. vattenförsörjning,
12. vägmärken, skyltar och information,
13. övervakningssystem,
14. utrustning för stängning av tunneln,
15. kommunikationssystem,
16. strömförsörjning och elkretsar,
17. brandsäker utrustning, samt
18. trafiken i tunneln.

Den närmare innebörden av säkerhetskraven regleras i huvudsak i myndighetsföreskrifter genom bemyndigande i lagen och förordningen.

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning utökas undantagen från tillståndsplikten i 7 § till att omfatta även trafikövervakning i vägtunnlar som utförs av en tunnelhållare enligt den föreslagna lagen om vägtunnlar.

Vägmärkesförordningen (1978:1001) kompletteras med de märken och vägmarkeringar som behövs för att uppfylla direktivets krav.

Trafikförordningen (1998:1276) kompletteras med krav på riskanalys för beslut om lokala trafikföreskrifter i frågor om transport av farligt gods och omkörning med tunga lastfordon i en tunnel.

**Bedömning:** Någon särskild reglering i fråga om kommunikationssystem (radiosändare och meddelanden i radio) behövs inte.

## Skälen för förslaget och bedömningen

### *Allmänt*

Enligt artikel 3.1 i direktivet skall medlemsstaterna se till att de tunnlar som omfattas av direktivet uppfyller de minimikrav för säkerhet som anges i bilaga I. I bilagan, punkten 1.1.2, anges de parametrar som skall beaktas och som har betydelse för tunnel-systemets samtliga aspekter; infrastruktur, drift, trafikanter och fordon. Dessa övergripande aspekter bryts sedan ned i en detaljreglering.

Direktivets säkerhetskrav skall införas i den nationella lagstiftningen men det finns ingen anledning att tynga lagen med en detaljerad reglering. Däremot bör lagen innehålla en bestämmelse som anger ramen för säkerhetskraven, lämpligen med utgångspunkt från punkterna 2, 3 och 4 i bilaga I.

### *Kameraövervakning*

I bilaga I, punkten 2.14.1, i direktivet sägs att system för TV-övervakning och ett system för automatisk detektering av trafiktillbud eller bränder skall installeras i alla tunnlar med ledningscentral. En sådan central krävs i tunnlar som är längre än 3 000 meter och där trafikflödet överstiger 2 000 fordon per körfält.

Lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om användning av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). Lagens syfte är att reglera kameraövervakning på ett sådant sätt att verksamheten kan bedrivas effektivt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthålls. Enligt 2 § avses med övervakningskameror bl.a. TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning.

Tillstånd till allmän kameraövervakning krävs för att en övervakningskamera skall få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde (5 §). Tillstånd behövs dock inte i de fall som anges i 7–10 §§. Under de förutsättningar som anges i 11 och 12 §§ är allmän kameraövervakning tillåten efter enbart anmälan. Enligt 3 § skall upplysning om allmän kameraövervakning lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Detta gäller även om varken tillstånd eller anmälan krävs.

Vissa typer av kameraövervakning är enligt 7 § undantagna från kravet på tillstånd. Såvitt nu är av intresse gäller detta övervakning som utförs av Vägverket vid trafikövervakning. Övervakning sker bl.a. vid vissa infarter på motorvägar och i vägtunnlar i syfte att samla in underlag för att till allmänheten förmedla information och varningar i avsikt att minska riskerna för trafikolyckor och för att bedöma vilka räddningsinsatser som krävs vid olyckor. I förarbetena (prop. 1997/98:64, s. 33), sägs att risken för integritetsintrång måste betraktas som relativt begränsad och att det måste beaktas att övervakningen kan ha stor betydelse för att förhindra olyckor eller för att minska skadeverkningarna av en inträffad olycka.

Det krav på TV-övervakning som ställs i direktivet kan antas bli aktuellt i mycket begränsad utsträckning. Vidare är det mindre sannolikt att en sådan tunnel, längre än 3 000 meter, skulle ha någon annan tunnelhållare än Vägverket, och som redan är undantaget från tillståndsplikten i aktuellt avseende. Från dessa utgångspunkter finns inget direkt behov av att utöka undantaget i 7 § till att avse tunnelhållare generellt. Dessutom finns möjligheten att lösa frågan genom ett tillståndsbeslut.

Även om det i förhållande till direktivet finns praktiska skäl som talar för att inte nu ändra lagen om allmän kameraövervakning, måste utgångspunkten ändå vara att säkerställa den nationella lagstiftningens överensstämmelse med direktivet. Om lagen inte ändras blir en tänkt tillståndsprövning, ställd mot direktivets uttryckliga krav på TV-övervakning, i stort sett utan innehåll. En ytterligare aspekt är att det, med utgångspunkt i säkerhets-

aspekterna, inte finns några sakliga skäl att skilja mellan kameraövervakning som utförs av Vägverket och övervakning som utförs av en annan tunnelhållare, dvs. i praktiken av en kommun men teoretiskt även av en enskild väghållare. Behovet av övervakning är rimligen detsamma och inte heller begränsat till de mycket långa tunnlar som enligt direktivets minimikrav kräver övervakning. Vad tidigare sagts om avvägningen mellan risken för integritetsintrång och övervakningens betydelse från säkerhetssynpunkt, gäller även i dessa fall. Slutsatsen är därför att undantaget från tillståndsplikten i 7 § bör utvidgas till att omfatta trafikövervakning i vägtunnlar som utförs av en tunnelhållare enligt den föreslagna lagen om säkerhet i vägtunnlar.

#### *Trafikreglering och anvisningar för trafiken*

I bilaga III i direktivet finns krav på särskilda anvisningar för trafiken i form av vägmärken, trafiksignaler och vägmärkingar. Bestämmelser om bl.a. sådana anvisningar finns i vägmärkesförordningen (1978:1001) som dock inte uppfyller direktivet fullt ut. Således saknas i dag det särskilda märket för tunnlar (2.1), vägmärkingar med synliga medel (2.2) samt märken för brandsläckare, nödfickor och nödutgångar (2.3). Även bilaga II i direktivet ställer vissa krav på anvisningar genom vägmärken, trafiksignaler och ”skyltar”. Detta gäller stängning av tunnlar (2.15, 3.3, 3.4 och 3.6), transport av farligt gods (3.7) och – om än inte tvingande – information om lämplig hastighet och lämpligt avstånd (3.9). I dessa fall görs dock bedömningen att den nuvarande regleringen i vägmärkesförordningen beträffande trafiksignaler, avstängningsanordning, förbudsmärke 1.2.66 (farligt gods) och anvisningsmärke 1.4.16 (rekommenderad hastighet), är tillräcklig för punkterna 3.6, 3.7 och, för det fall utmärkning aktualiseras, punkten 3.9 i fråga om lämplig hastighet. Däremot saknas märke för lämpligt avstånd.

Den nationella reglering som behövs i fråga om anvisningar för trafiken bör i första hand ske genom ändringar och tillägg i

vägmärkesförordningen. Det kan också finnas behov av en bestämmelse som utgör en länk mellan vägmärkesförordningen och den föreslagna förordningen om säkerhet i vägtunnlar. Den närmare utformningen av den bestämmelsen får övervägas i samband med ändringarna i vägmärkesförordningen. Detsamma gäller behovet av ett märke för lämpligt avstånd.

I bilaga I i direktivet ställs krav på en riskanalys som underlag för bedömningen av om transport av farligt gods skall tillåtas i en tunnel. Bestämmelser om transport av farligt gods finns i lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods. Den regleringen tar sikte på säkerheten kring transporten som sådan – oavsett transportslag – medan frågan om en viss väg får användas för sådan transport regleras i trafikförordningen (1998:1276), med utgångspunkt att en sådan transport är tillåten om inget annat har föreskrivits. Enligt 10 kap. 1 § tredje stycket och 3 § trafikförordningen får länsstyrelsen för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett område, meddela särskilda trafikregler (lokala trafikföreskrifter) för transport av farligt gods. Möjligheten att förbjuda, begränsa eller på annat sätt reglera transport av farligt gods finns således genom lokala trafikföreskrifter. I 10 kap. 5 § regleras vilka yttranden som skall inhämtas innan beslut fattas om lokala trafikföreskrifter, bl.a. från Statens räddningsverk i fråga om farligt gods. Trafikregleringen rörande transport av farligt gods i en tunnel bör kvarstå på det sätt som sägs i trafikförordningen men förordningen bör kompletteras i fråga om krav på underlag i ett sådant ärende till att omfatta den riskanalys som sägs i den föreslagna förordningen om säkerhet i vägtunnlar. Detta säkerställer dock endast att en riskanalys finns tillgänglig i ett ärende om en lokal trafikföreskrift och inte med nödvändighet att ett sådant ärende initieras. Direktivets krav måste tolkas så att en bedömning alltid skall göras – men inte givet av vem – beträffande transport av farligt gods. Den lämpligaste författningsmässiga lösningen kan diskuteras men ett alternativ är att i trafikförordningen ställa krav på att länsstyrelsen av egen kraft skall ta upp frågan om en lokal trafikföreskrift i dessa fall.

I bilaga I ställs också krav på en riskanalys för att avgöra om tunga lastfordon – varmed sannolikt avses tunga lastbilar och tunga terrängvagnar, s.k. dumpers – skall få göra omkörningar i tunnlar som har mer än ett körfält i varje riktning. Såvitt gäller trafikregleringen finns på motsvarande sätt som för farligt gods en möjlighet enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen att meddela lokala trafikföreskrifter som förbjuder omkörning. Lösningen bör därför på samma sätt som ovan finnas inom ramen för trafikförordningens bestämmelser.

### *Kommunikationssystem*

I direktivets bilaga I, punkterna 2.16.1 och 2.16.2, ställs krav dels på att radiosändare med särskilda kanaler för räddningsstyrkorna skall installeras i alla tunnlar som är längre än 1 000 meter och där trafikflödet (trafikvolymen per dag räknat på årsbasis) överstiger 2 000 fordon per körfält, dels – om det finns en ledningscentral och radiokanaler återutsänds till trafikanterna – att det skall vara möjligt att avbryta återutsändningen för att lämna säkerhetsmeddelanden.

Det torde inte krävas någon särskild reglering i lagen (2003:389) eller förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation för att räddningstjänsten skall ha möjlighet att kommunicera på det sätt som krävs enligt direktivet.

När det gäller att gå in i en radioutsändning och lämna meddelanden till trafikanterna i tunneln, kan man förutsätta att det är tunnelhållaren som har installerat den teknik som behövs för att återutsända radio i tunneln. I sådant fall har tunnelhållaren (genom ledningscentralen) också möjlighet att avbryta den återutsändningen och själv lämna radiomeddelanden – under förutsättning att detta begränsas till tunneln. Ett annat alternativ kan vara att tunnelhållaren genom avtal med den som sänder radio, och därmed upplåts utrymme i tunneln för den tekniken, försäkrar sig om rätten att gå in i sändningen. Bedömningen är att det inte behövs någon särskild reglering.



## 4.7 Tunnelhållare

**Förslag:** För varje tunnel som är under projektering, byggande eller i drift skall det finnas en tunnelhållare som ansvarar för driften av tunneln under det berörda stadiet. Den myndighet som enligt väglagen (1971:948) respektive plan- och bygglagen (1987:10) ansvarar för väg- eller gatuhållningen skall också vara tunnelhållare. I fråga om andra vägar skall tunnelmyndigheten utse tunnelhållare.

Tunnelhållaren skall

1. sammanställa en säkerhetsdokumentation för tunneln och hålla den fortlöpande uppdaterad,
2. upprätta planer för driften av tunneln,
3. fastställa förfaranden för stängning av tunneln i en nödsituation, och
4. upprätta rapporter över olyckor, bränder samt allvarliga tillbud till olyckor i tunneln.

Tunnelhållaren skall också, efter godkännande av tunnelmyndigheten, utse en säkerhetssamordnare.

**Skälen för förslaget:** Tunnelhållaren, som enligt direktivet skall utses av tunnelmyndigheten, skall enligt artikel 5.1 ansvara för driften av tunneln *under det berörda stadiet*, dvs. under projekteringen, byggandet och i driftsskedet. Som tunnelhållare kan utses ett offentligt eller privat organ. Tunnelhållaren skall sammanställa, och fortlöpande uppdatera, den säkerhetsdokumentation som bl.a. skall ligga till grund för tunnelmyndighetens prövning av öppnandet av tunneln. Tunnelhållaren skall också, tillsammans med räddningsstyrkan (se avsnitt 3.1.2 angående detta begrepp) och i samarbete med säkerhetssamordnaren, anordna övningar för berörd personal, se avsnitt 4.10. Varje gång det inträffar ett allvarligt tillbud eller en olycka i en tunnel, ankommer det på tunnelhållaren att upprätta en rapport över händelsen. Rapporten skall överlämnas till säkerhetssamordnaren, tunnelmyndigheten och räddningsstyrkan.

De vägtunnlar som finns i dag har antingen kommunalt eller statligt huvudmannaskap och i praktiken är byggherren, väghål-

laren och de uppgifter som ankommer på tunnelhållaren enligt direktivet, samlat hos ett och samma subjekt. Driftansvaret är utpekat i väglagen och detsamma gäller i PBL beträffande gator. Det finns inget som talar för en annan ordning på grund av direktivet. Detta innebär att ansvaret som tunnelhållare bör läggas direkt på den som också i övrigt ansvarar för väghållningen. Endast i det fallet att en tunnel byggs som annan väg kan tunnelmyndigheten utse en tunnelhållare utan att beakta väglagen eller PBL.

I lagen bör regleras de uppgifter som primärt ankommer på tunnelhållaren, dvs. att inom driftansvaret sammanställa säkerhetsdokumentationen och upprätta rapporter över olyckor och allvarlig tillbud i tunneln samt att utse en säkerhetssamordnare. Olycksrapporteringen behandlas i avsnitt 4.13. Kraven på regelbundna kontroller och övningar bör regleras särskilt, se avsnitt 4.10.

#### 4.8 Säkerhetssamordnare

**Förslag:** Den säkerhetssamordnare som tunnelhållaren skall utse, skall självständigt medverka i frågor som rör tunnelsäkerheten.

I förordningen anges säkerhetssamordnarens närmare uppgifter och att hon eller han, i frågor som rör säkerheten i en vägtunnel, skall ha en sådan självständig ställning att uppgiften kan handhas oberoende av såväl tunnelhållaren som arbets- eller uppdragsgivare i övrigt. En och samma säkerhetssamordnare får utses för flera tunnlar.

**Skälen för förslaget:** Säkerhetssamordnaren har, som begreppet anger, en samordnande funktion och skall enligt artikel 6.2 i direktivet

- säkerställa samordningen med räddningsstyrkorna och delta i utarbetandet av planer för driften,
- delta i planeringen, genomförandet och utvärderingen av räddningsinsatser,

- delta i utarbetandet av säkerhetsplaner och specifikationer för stomme, utrustning och drift, både vid nybyggnad och ombyggnad av tunnlar,
- kontrollera att driftspersonal och räddningsstyrkor får utbildning,
- delta i organisering av regelbundna övningar,
- ge råd vid idrifttagande av stomme, utrustning och drift,
- kontrollera att stomme och utrustning underhålls och repareras, och
- delta i utvärderingen av alla allvarliga tillbud eller olyckor.

Enligt artikel 6.1 skall tunnelhållaren för varje tunnel utse en säkerhetssamordnare som dessförinnan måste ha godkänts av tunnelmyndigheten. Säkerhetssamordnaren får tillhöra tunnelpersonalen eller räddningsstyrkan (se avsnitt 3.1.2 angående detta begrepp) men skall vara oavhängig i alla frågor som rör säkerheten i vägtunnlar och får inte ta emot instruktioner från en arbetsgivare i sådana frågor.

Enligt 3 kap. 1 § LSO skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. I förarbetena till LSO sägs att avsikten inte är att kommunernas skyldigheter att vidta förebyggande åtgärder skall vidgas t.ex. genom övertagande av ansvar från något annat organ. Däremot syftar LSO till att stimulera kommunerna och ge möjlighet till ett tvärsektorielt säkerhetsarbete utifrån egna ambitioner, där olika sektorer skall samverka för att höja den allmänna säkerhetsnivån. Tanken är att kommunerna skall ta initiativ till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet inom kommunen. Det kan gälla samverkan med andra aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar, där verksamheten bl.a. styrs av speciallagstiftning.

Eftersom LSO förutsätter en samverkan med andra aktörer kan man utgå från att det beträffande byggobjekt av det slag som här är aktuellt, redan tidigt skapas kontakter mellan byggherren

och den kommunala organisationen för räddningstjänst. Vad det handlar om i förhållande till direktivet är därför inte primärt att inrätta en ny faktisk funktion utan mer att formalisera den samverkan som finns genom att tunnelhållaren utser någon lämplig person till säkerhetssamordnare.

#### 4.9 Förhandsgranskning, godkännande och förändringar av tunnlar

**Förslag:** Innan arbetet med att bygga en tunnel påbörjas, skall tunnelmyndigheten efter anmälan av tunnelhållaren göra en förhandsgranskning av säkerhetsdokumentationen och bedöma om tunneln kommer att uppfylla säkerhetskraven. Tunnelhållaren och säkerhetssamordnaren skall underrättas om bedömningen. I förordningen ställs krav på att anmälan skall innehålla ett yttrande från säkerhetssamordnaren.

En tunnel får tas i bruk för allmän trafik för första gången endast om den uppfyller säkerhetskraven och efter godkännande av tunnelmyndigheten. Detsamma gäller om tunneln skall tas i bruk på nytt för allmän trafik efter betydande byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar. I förordningen ställs krav på att underlaget för tunnelmyndighetens prövning skall utgöras av den säkerhetsdokumentation som tunnelhållaren skall upprätta och ett yttrande från säkerhetssamordnaren. Vidare anges närmare vad som avses med betydande byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar.

I förordningen ställs krav på tunnelhållaren att underrätta säkerhetssamordnaren, tunnelmyndigheten och den kommunala organisationen för räddningstjänst om byggnadstekniska och driftsmässiga förändringar av en tunnel som är i drift.

## Skälen för förslaget

### *Förhandsgranskning*

I bilaga II i direktivet, som bl.a. handlar om godkännande av utformning och dimensionering, ställs i punkten 1.2 krav på att tunnelhållaren, innan något byggnadsarbete inleds, skall sammanställa säkerhetsdokumentationen och samråda med säkerhetssamordnaren. Därefter skall dokumentationen och säkerhetssamordnarens synpunkter lämnas till tunnelmyndigheten.

Även om direktivet inte uttryckligen anger vad som i detta skede ankommer på tunnelmyndigheten, är det motiverat med någon slags kontroll av att tunneln är projekterad på ett sätt som står i överensstämmelse med säkerhetskraven. Tunnelmyndigheten bör därför, på grundval av den aktuella säkerhetsdokumentationen och säkerhetssamordnarens synpunkter, göra en bedömning av om tunneln kommer att uppfylla kraven och underrätta tunnelhållaren, och lämpligen även säkerhetssamordnaren, om bedömningen. Den föreslagna ordningen med en förhandsgranskning utgår dock mer från vad som sannolikt är tunnelhållarens behov av kontroll, i syfte att undvika problem i ett senare skede, än det allmännas behov av ingripanden under projekteringsstadiet. Av det skälet kan antas att förfarandet i praktiken kommer att utvecklas till en dialog mellan tunnelhållaren och tunnelmyndigheten. Det bedöms inte finnas anledning att formalisera förhandsgranskningen genom krav på ett uttryckligt godkännandebeslut av tunnelmyndigheten.

### *Godkännande*

I bilaga II, punkten 3.1, ställs ett uttryckligt krav på att öppnandet av en tunnel för första gången för allmän trafik (idrifttagandet) skall godkännas av tunnelmyndigheten. Detsamma gäller efter större byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar.

Förfarandet, som är närmare beskrivet i de följande punkterna i bilagan, följer i princip samma schema som sagts ovan inför inledandet av byggnadsarbetena. I lagen bör ställas krav på att en tunnel får tas i bruk första gången för allmän trafik endast om den uppfyller säkerhetskraven och efter godkännande av tunnelmyndigheten och att detsamma skall gälla om tunneln skall tas i bruk på nytt efter förändringar av det slag som anges i direktivet.

Underlaget för tunnelmyndighetens prövning skall utgöras av säkerhetsdokumentationen och ett yttrande från säkerhetssamordnaren. Tunnelmyndigheten kan i beredningen av ärendet behöva inhämta synpunkter utöver de som säkerhetssamordnaren bistår med. Behovet av att utöka underlaget inför den slutliga prövningen, exempelvis genom att remittera frågan till andra berörda myndigheter, får prövas inom ramen för det utredningsansvar (den s.k. officialprincipen) som allmänt åligger myndigheten.

Kravet på ett godkännande då en ny tunnel tas i drift kompletteras, som sägs ovan, med motsvarande krav om en tunnel i drift skall tas i bruk på nytt efter större byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar; punkten 3.2 i bilaga II. I punkten 4.1 anges att ett nytt tillstånd för idrifttagande krävs för varje betydande ändring av stomme, utrustning eller drift. Gemensamt för 3.2 och 4.1 är att förändringen skall vara sådan att någon punkt i säkerhetsdokumentationen måste ändras i betydande omfattning. Bedömningen är att vad som sägs i punkten 3.2 respektive 4.1 är likartade beskrivningar av samma sak. I lagen bör frågan regleras så, att det skall vara fråga om betydande byggnadstekniska eller driftsmässiga förändringar. Vad som sägs i direktivet måste också förstås så att en ytterligare förutsättning är att tunneln – efter förändringen – skall tas i bruk på nytt för allmän trafik. Det förutsätts alltså att tunneln varit helt avstängd för trafik till följd av förändringen.

Vad som sägs i direktivet om att förändringen skall vara av sådant slag att den medför att säkerhetsdokumentationen måste ändras i betydande omfattning, bör tas in i förordningen.

### *Förändringar*

En tunnel som är i drift kan genomgå förändringar i det byggnadstekniska utförandet eller i organisationen eller utförandet av driften utan att detta kräver ett nytt godkännande. I bilaga II i direktivet, punkten 4, ställs krav på att tunnelhållaren i sådana fall i första hand skall underrätta säkerhetssamordnaren som därefter skall lämna sina synpunkter till tunnelhållaren. Tunnelhållaren skall därefter överlämna en kopia av synpunkterna till tunnelmyndigheten och räddningsstyrkan. Är det fråga om en ombyggnad måste tunnelhållaren, innan arbetet påbörjas, ge säkerhetssamordnaren dokumentation som beskriver åtgärden. Direktivets krav bör tas in i förordningen.

Vad som är att betrakta som ombyggnad bedöms inte kunna bestämmas närmare i författning utan får överlämnas till praxis att lösa.

## **4.10 Regelbundna kontroller och övningar**

**Förslag:** Tunnelhållaren skall se till att det genomförs regelbundna kontroller av en tunnel som är i drift. Kontroller skall ske minst vart sjätte år och omfatta samtliga säkerhetskrav.

Tunnelhållaren skall, tillsammans med den kommunala organisationen för räddningstjänst och polismyndigheten och i samarbete med säkerhetssamordnaren, årligen anordna gemensamma övningar i räddningsinsatser i en tunnel som är i drift. Varje deltagare skall stå för sina egna kostnader.

I förordningen anges de närmare kraven i dessa avseenden.

### **Skälen för förslaget**

#### *Kontroller*

Direktivet ställer i artikel 12 krav på att tunnelmyndigheten skall kontrollera att regelbundna inspektioner genomförs av en kon-

trollenhet för att säkerställa att alla tunnlar som omfattas av direktivet uppfyller kraven i bestämmelserna. Tidsperioden mellan två på varandra följande inspektioner får inte överstiga sex år. Om tunnelmyndigheten på grundval av kontrollenhetens rapport finner att tunneln inte uppfyller kraven, skall tunnelhållaren och säkerhetssamordnaren underrättas om att åtgärder måste vidtas för att öka säkerheten i tunneln. Tunnelmyndigheten skall kunna meddela de villkor eller restriktioner som behövs.

Beträffande begreppet *inspektion* respektive *kontroll* hänvisas till avsnitt 4.11.

Kravet att tunnelmyndigheten skall se till att kontroller genomförs ligger redan i myndighetens tillsynsansvar och behöver inte regleras uttryckligen. Detsamma gäller de instrument myndigheten har till sitt förfogande, se avsnitt 4.5. Däremot bör i lagen uttryckligen anges att det är tunnelhållaren som skall svara för att kontroller genomförs och med ett intervall som inte överstiger sex år. Även om det inte sägs uttryckligen i direktivet får det anses framgå av sammanhanget i artikel 12 att kravet på kontroller endast gäller tunnlar som är i drift. Den begränsningen bör också framgå av författningen.

De närmare bestämmelserna, att en kontrollenhet skall utföra kontrollen samt rapportering till tunnelmyndigheten, kan tas in i förordningen.

### *Övningar*

Kravet på regelbundna övningar ingår i bilaga II, punkten 5, i direktivet. Där anges vilka som skall delta (tunnelhållaren, räddningsstyrkan och säkerhetssamordnaren), övningarnas övergripande mål och innehåll samt tidsintervall och dokumentation med utvärdering. Direktivet ställer krav på årliga övningar men övningar i full skala, under så realistiska förhållanden som möjligt, behöver inte genomföras oftare än vart fjärde år. Däremellan kan övningarna vara partiella eller genomföras som simulering.



På motsvarande sätt som gäller kontrollerna bör i lagen anges det övergripande kravet, dvs. att tunnelhållaren, den kommunala organisationen för räddningstjänst och polismyndigheten skall i samarbete med säkerhetssamordnaren årligen anordna regelbundna gemensamma övningar i räddningsinsatser och att detta endast gäller tunnlar som är i drift. De närmare bestämmelserna, bl.a. omfattningen av övningarna beroende på tidsintervall, kan tas in i förordningen.

Kostnaderna för övningarna bör inte regleras särskilt utan varje deltagande organ får betala för sin egen medverkan, se närmare avsnitt 6.

#### 4.11 Kontrollenheter

**Förslag:** Med kontrollenhet avses ett organ som har godkänts av en tunnelmyndighet för att utföra kontroller, utvärderingar eller provningar. En tunnelmyndighet får själv handha uppgiften som kontrollenhet. Tunnelhållaren eller någon vars oberoende till tunnelhållaren kan ifrågasättas får inte godkännas som kontrollenhet. Bestämmelserna tas in i förordningen.

#### Skälen för förslaget

##### *Krav på medverkan av en kontrollenhet*

Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna säkerställa att kontroller, utvärderingar och provning utförs av kontrollenheter. Tunnelmyndigheten får själv vara kontrollenhet. Varje enhet som kontrollerar, utvärderar eller provar måste ha hög kompetens, använda ett högkvalitativt förfarande och skall vara funktionellt oberoende av tunnelhållaren.

I artikel 12 ställs krav på regelbundna inspektioner av tunnlar – minst var sjätte år – och att dessa skall genomföras av kontrollenheten. Om tunnelmyndigheten på grundval av kontrollenhets rapport finner att en tunnel inte uppfyller kraven, skall tun-

nehållaren och säkerhetssamordnaren underrättas om att beslut måste fattas om åtgärder för att öka tunnelns säkerhet.

I artikel 14, som reglerar undantag för innovativ teknik, finns krav på yttrande från kontrollenheten i det närmare förfarande som sägs i artikeln. Vidare skall enligt artikel 11.1 tunnlar som är i drift den 30 april 2006 bedömas av tunnelmyndigheten med utgångspunkt bl.a. från resultaten av en kontroll<sup>4</sup>.

I övrigt är det oklart i vilken utsträckning direktivet kräver medverkan av en kontrollenhet. Krav på provning ställs endast i samband med inspektioner enligt artikel 12 (jfr. artikel 4.6). Krav på utvärdering ställs i artikel 6.2 och 15.1 samt bilaga II punkten 5, men det är tveksamt om avsikten är att en kontrollenhet skall medverka. Det är dock rimligt att en kontrollenhet gör den utvärdering av tunnelbränder och olyckor som är en del i medlemsstaternas rapporter till kommissionen enligt artikel 15.1. Slutligen framgår av bilaga II, punkterna 1.2 och 2.3, att kontrollenhetens yttrande eller synpunkter kan aktualiseras i samband med säkerhetsdokumentationen.

I den svenska översättningen av direktivet används begreppet ”inspektion” i artikel 12.1 och 4.6 (tunnelinspektioner) medan begreppet ”kontroll” används i artikel 7 (om kontrollenheter) och 11.1 (kontroll av tunnlar i drift). I den engelska översättningen används genomgående begreppet ”inspection”. Motsvarande gäller i den franska översättningen (”contrôle”). Slutsatsen är att någon skillnad inte är avsedd mellan ”inspektion” och ”kontroll” och att det senare begreppet är mest ändamålsenligt i detta sammanhang.

### *Kontrollenhetens kompetens*

Hur skall det säkerställas att kontrollenheten har hög kompetens och använder ett högkvalitativt förfarande? Direktivet ställer inte krav på att enheten skall utses eller ackrediteras med det förfarande som regleras i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

---

<sup>4</sup> I den svenska versionen av direktivet anges datumen i artikel 11.1 i omvänd ordning i jämförelse med den engelska versionen.

Frågan är om det finns skäl att ställa sådana krav i den nationella lagstiftningen. Det ankommer på tunnelhållaren att anlita ett organ för att utföra de kontroller som avses i artikel 11 och 12 samt, om det bedöms lämpligt, för yttranden eller synpunkter enligt bilaga II. Tunnelhållaren bör därvid ha möjlighet att fritt anlita ett organ som bedöms kunna utföra uppgiften med det generella kompetens- och kvalitetskrav som sägs i direktivet. Därefter ankommer det på tunnelmyndigheten att bedöma kontrollrapportens tillförlitlighet. Med tanke på att antalet tunnlar som skall underkastas kontroll är mycket begränsat, kan ifrågasättas om det behövs ett mer reglerat förfarande än vad som nu har sagts.

Det finns å andra sidan anledning att befara att osäkerhet kan uppstå hos tunnelhållaren huruvida ett anlitat organ uppfyller kompetens- och kvalitetskraven eller inte, bl.a. därför att det är svårt att i författning konkretisera dessa krav. För tunnelhållaren kan det därför finnas behov av tunnelmyndighetens godkännande av organet redan innan det får ett uppdrag, exempelvis att utföra en säkerhetskontroll av tunneln.

I avvägningen mellan flera utgångspunkter – ett enkelt men också förutsägbart och tillämpligt system, kostnaderna och att direktivets krav skall uppfyllas – görs bedömningen att ett organ skall vara godkänt av tunnelmyndigheten för att kunna uppträda som kontrollenhet. Detta skall inte utesluta att tunnelmyndigheten själv tar på sig uppgiften att vara kontrollenhet men det förutsätter att myndigheten i så fall på ett eller annat sätt rustar sig med den kompetens som behövs. I fråga om de utvärderingar som skall göras enligt artikel 15.1, och som är en del i den rapporteringsskyldighet som i avsnitt 4.13 föreslås skall fullgöras av tunnelmyndigheten, ligger det närmast till hands att myndigheten själv tar på sig ansvaret som kontrollenhet. Det bedöms dock inte nödvändigt att i författning direkt ange tunnelmyndigheten som kontrollenhet i fråga om utvärderingar.

Det bereder problem att ställa upp några specifika krav för ett godkännande som kontrollenhet. I direktivet anges att en kontrollenhet skall ha hög kompetens och använda ett högkvalitativt

förfarande. Detta får också, i förening med de säkerhetskrav som Boverket skall föreskriva om enligt avsnitt 4.17, vara vägledande för tunnelmyndighetens prövning. Det skall dock inte uteslutas att det finns behov av ytterligare vägledning. En lösning på det kan vara att Boverket meddelar allmänna råd.

Ett godkännandeförfarande genererar i många fall följdfrågan om en kompletterande reglering för att ingripa mot ett godkännande – företrädesvis genom återkallelse – för det fall förutsättningarna förändras. Omständigheterna i detta fall, med ett mycket begränsat tillämpningsområde och sannolikt få godkännanden, talar i stället för en reglering som ger myndigheten rätt att förena ett godkännande med särskilda villkor. Inom ramen för sådana villkor bör myndigheten kunna bestämma förutsättningarna för godkännandet på ett sådant sätt – exempelvis genom begränsningar i tiden, till ett särskilt objekt eller krav på uppdatering för fortsatt giltighet – att ytterligare reglering inte behövs.

## 4.12 Riskanalyser

**Förslag:** Med riskanalys avses en analys av de risker som är förknippade med en viss tunnel. Analysen skall göras med beaktande av alla faktorer som rör utformningen, dimensioneringen och de trafikförhållanden som påverkar säkerheten, särskilt trafikens karaktär och förväntat antal tunga lastfordon per dag.

En riskanalys får inte göras av tunnelhållaren eller av någon vars oberoende till tunnelhållaren kan ifrågasättas.

Bestämmelserna tas in i förordningen.

**Skälen för förslaget:** Enligt artikel 13 i direktivet skall ett organ som är funktionellt oberoende av tunnelhållaren, där det är nödvändigt, göra riskanalyser. En riskanalys är en analys av de risker som är förknippade med en viss tunnel med beaktande av alla faktorer rörande utformningen och dimensioneringen samt trafikförhållanden som påverkar säkerheten, särskilt trafikens karaktär och förväntat antal tunga lastfordon per dag.

Direktivets krav på riskanalys är i de flesta fall förknippade med bedömningen av om det är säkerhetsmässigt lämpligt att göra avsteg från någon av de åtgärder som sägs i bilaga I, exempelvis en större lutning än vad som normalt tillåts (2.2.3), smalare körfält (2.2.4) och möjligheten att använda långsgående ventilation (2.9.3). I övrigt ställs krav på riskanalys för prövningen av transport av farligt gods genom en tunnel (3.7), och för att avgöra om det skall vara tillåtet för tunga lastfordon att göra omkörningar (3.8).

I artikeln sägs också att medlemsstaterna på nationell nivå skall se till att en detaljerad och väl definierad metod används. Denna metod skall motsvara de bästa tillgängliga. Kommissionen skall underrättas om vilken metod som används för att i sin tur sprida informationen vidare till övriga medlemsstater.

Vad som sägs om riskanalyser får i första hand betydelse för tunnelhållaren, som måste se till att en riskanalys genomförs när så krävs, men också för den myndighet som beslutar i trafikregleringsfrågor, se avsnitt 4.6. På motsvarande sätt som sägs beträffande kontrollenheter ankommer det på den som behöver få en riskanalys utförd att anlita ett organ – funktionellt oberoende av tunnelhållaren – för den uppgiften. Det finns inget som hindrar att tunnelmyndighet gör en riskanalys – vilket framstår som ändamålsenligt när det gäller trafikregleringsfrågor – men liksom i fråga om kontrollenheter bör kretsen av möjliga aktörer på området ganska snart utkristalliseras.

En svårare fråga är hur direktivets krav på att ange den metod som skall användas vid en riskanalys skall uppfyllas. Sakkunskapen finns hos de myndigheter som är särskilt berörda i detta avseende, dvs. Boverket, Räddningsverket och Vägverket. Även Banverket har naturligtvis kunskap när det gäller järnvägstunnlar. I det regeringsuppdrag som sägs i avsnitt 3.6, och i vilket nämnda myndigheter arbetar, ingår bl.a. frågor som avser metoder för riskanalyser. Ett rimligt antagande är att det arbetet mynnar ut i slutsatser som är användbara även för att uppfylla artikel 13. Hur detta sedan skall lösas i lagstiftningen kan diskuteras. En möjlighet är att regeringen beslutar om vilken metod

som skall användas, lämpligen efter förslag från berörda myndigheter eller tunnelmyndigheten. En annan möjlighet är att någon av dessa myndigheter bemyndigas att besluta i frågan. En förutsättning för den senare lösningen – vilken praktiskt sett bedöms vara att föredra – är att myndigheterna kan stå enade bakom den valda metoden. Eftersom regeringsuppdraget bygger på denna grundläggande förutsättning finns skäl att förordna att en myndighet senare förordnas att föreslå en metod. I det sammanhanget kan noteras att krav på riskanalyser eller motsvarande bedömningar av risker, finns i flera angränsande författningar, exempelvis miljöbalken och LSO. Det bör därför vara möjligt att fånga upp generella kunskaper och erfarenheter och även vinna samordningsfördelar i arbetet med en övergripande riskanalysmetod.

#### 4.13 Olycksrapportering m.m.

**Förslag:** Tunnelhållaren skall upprätta rapporter över olyckor, bränder samt tillbud till allvarliga olyckor i tunneln. I förordningen anges den närmare innebörden av denna skyldighet, bl.a. att rapporterna skall vara avidentifierade.

I förordningen anges också att tunnelmyndigheten skall svara för den sammanställning och utvärdering av tunnelbränder och olyckor som sägs i artikel 15.1 i direktivet. Länsstyrelsen i Stockholms län får som tunnelmyndighet ansvaret att samordna den i samma artikel föreskrivna rapporteringen till kommissionen.

**Bedömning:** Nuvarande reglering om undersökning av olyckor i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket, behöver inte ändras eller kompletteras.

## Skälen för förslaget och bedömningen

### *Direktivet*

Direktivet ställer i artikel 5.3 krav på att tunnelhållaren varje gång det inträffar ett allvarligt tillbud eller olycka i tunneln skall utarbeta en rapport över händelsen. Rapporten skall därefter överlämnas till säkerhetssamordnaren, tunnelmyndigheten och räddningsstyrkorna. Det ställs inte något uttryckligt krav på att rapporten skall kompletteras med en analys av omständigheterna eller vilka slutsatser som kan dras. Däremot sägs i artikel 15.1 att medlemsstaterna vartannat år skall sammanställa rapporter om tunnelbränder och om olyckor som klart inverkar på trafikanternas säkerhet i tunnlar samt om frekvensen av och orsakerna till sådana händelser. I den rapporteringen ställs krav på utvärdering och information om säkerhetsutrustningens och säkerhetsåtgärdernas faktiska betydelse och effektivitet. Vidare sägs i artikel 6.2 g) att säkerhetssamordnaren skall delta i utvärderingen av alla allvarliga tillbud och olyckor enligt artikel 5.3 och 5.4.

### *Undersökningar av olyckor*

Bestämmelser om undersökning av olyckor finns i LSO och i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Enligt 3 kap. 10 § LSO skall kommunen, efter avslutad räddningsinsats, se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Syftet med undersökningen är bl.a. att bedöma den aktuella räddningsinsatsens effektivitet. I förarbetena till LSO sägs att kommunens undersökning i förekommande fall skall anpassas till polisens brottsutredning eller en sådan undersökning som sker enligt lagen om undersökning av olyckor.

I lagen om undersökning av olyckor ställs krav på att vissa allvarliga luftfarts-, sjö- och järnvägsolyckor skall undersökas men

att detta också gäller andra allvarliga olyckor som medfört att flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade, eller omfattande skador har uppkommit på egendom eller i miljön. Även olyckor som inte ryms inom detta obligatoriska område kan undersökas om det är påkallat från säkerhetssynpunkt. Undersökningens syfte är att klarlägga händelseförlopp, orsak och effekter samt ge underlag för framtida åtgärder. Huvudregeln är att undersökning av olyckor görs av Statens haverikommission men kommissionen kan överlåta åt någon annan att göra en undersökning. Den närmare reglering av undersökningsmyndigheter finns i 1–5 §§ förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. I förordningen finns också bestämmelser om under rättelser och rapport om undersökningen. Grundläggande är att underrättelse om undersökningen skall lämnas till den vars rätt kan vara beroende av undersökningen och att rapporten skall lämnas till den myndighet vars ansvarsområde händelsen berör.

Vägverket genomför också en form av haveriundersökningar, s.k. djupstudier. Författningsmässigt kommer detta till uttryck på så sätt att verket, enligt 4 § förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket, ansvarar för samordning och genomförande av djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit.

#### *Tunnelhållarens rapporteringsskyldighet*

Även om direktivet framstår som något oklart på den här punkten är det rimligt att utgå från att rapporteringsskyldigheten gäller olyckor, allvarliga tillbud till olyckor och bränder i tunneln. Med olycka bör förstås varje händelse som har betydelse för säkerheten i tunneln och omfatta såväl trafikolyckor som olyckor knutna till driften av tunneln. Även en brand i tunneln får anses omfattas av begreppet olycka (eller tillbud till). Medlemsstaternas rapporteringsskyldighet i artikel 15.1 skiljer dock mellan olycka och brand och det finns skäl att markera att tunnelhållarens rapportering bör ha en sådan omfattning att den säkerställer att det finns underlag för skyldigheten i artikel 15.1.



Direktivet måste tolkas så att det inte i första hand ankommer på tunnelhållaren att göra en utvärdering av olyckor och bränder. Detta skall i stället göras inom ramen för rapporteringsskyldigheten enligt artikel 15.1. Tunnelhållaren bör dock åläggas att i sin rapport göra en viss analys av omständigheterna kring händelsen i syfte att lägga grunden för den egentliga utvärderingen.

Även om direktivet inte svarar på frågan hur tunnelhållaren skall få vetskap om de händelser som skall rapporteras, är det givet att endast händelser som kommer till tunnelhållarens kännedom kan rapporteras. Det bör med stor säkerhet kunna antas att tunnelbränder alltid kommer till tunnelhållarens kännedom. Detsamma kan på goda grunder antas beträffande allvarliga olyckor i övrigt eftersom sådana med nödvändighet kommer att inverka på driften av tunneln, exempelvis genom att tunneln helt eller delvis måste stängas av för trafik. Andra olyckor, liksom tillbud, kan vara svårare för tunnelhållaren att uppmärksamma, särskilt om händelsen inte påverkar driften. Det får dock antas att den beskrivna rapporteringsskyldigheten i allt väsentligt speglar den kunskap tunnelhållaren kommer att ha om olyckor och tillbud i tunneln.

En kompletterande fråga är vad tunnelhållaren skall grunda sin rapport på och om det finns anledning att föreskriva en skyldighet för eventuellt andra inblandade aktörer att förse tunnelhållaren med information. Direktivet bör tolkas så att tunnelhållarens rapporteringsskyldighet skall vara ett inslag i driftsansvaret och att den föreskrivna rapporteringen skall kunna ske på grundval av den kännedom och kunskap tunnelhållaren har. Bedömningen är därför att det inte behövs någon särskilt reglerad underrättelseskyldighet till tunnelhållaren.

Rapporteringen bör ses som ett hjälpmedel för tunnelhållaren, säkerhetssamordnaren och tunnelmyndigheten att, var och en inom sitt ansvarsområde, sörja för erforderlig säkerhet i tunneln. Med detta syfte finns det inga skäl att rapporterna skall innehålla uppgifter som identifierar enskilda personer som varit inblandade i händelsen, exempelvis fordonsförare och passagerare. Med hänvisning till resonemanget i avsnitt 4.16 rörande behovet av

sekretess, bör klargöras att rapporterna inte skall innehålla uppgifter om enskildas identitet; jämför 13 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

#### *Rapporteringen till kommissionen*

Det bör ankomma på tunnelmyndigheten att upprätta den sammanställning och göra den utvärdering som sägs i artikel 15.1. Utvärderingen skall enligt artikel 7 göras av en kontrollenhet. Som redogörs för i avsnitt 4.11 är det inget som hindrar att tunnelmyndigheten själv uppträder som kontrollenhet.

Den skyldighet medlemsstaterna har att överlämna rapporterna till kommissionen bör fullgöras samlat och således av en myndighet. Eftersom förslaget är att länsstyrelsen är tunnelmyndighet, se avsnitt 4.4, bör en av dessa myndigheter utses. I ett längre tidsperspektiv kan förutses att Länsstyrelsen i Stockholms län kommer att ha tillsyn över flest tunnlar. Det bedöms därför lämpligt att Länsstyrelsen i Stockholms län får ansvaret att rapportera till kommissionen. En kopia av rapporteringen bör lämpligen tillställas föreskrivande myndighet, dvs. Boverket och Sveriges representant i genomförandekommittén.

Eftersom direktivet endast omfattar tunnlar som ingår i TEN-vägnätet bör rapporteringen till kommissionen begränsas till sådana tunnlar.

#### *Förhållandet till nuvarande undersökningar*

Om en allvarlig olycka inträffar kommer i många fall räddningsinsatser enligt LSO att aktualiseras och därmed också en sådan undersökning som sägs i 3 kap. 10 § LSO. I vissa fall kan även en undersökning av Statens haverikommission komma till stånd. I det senare fallet uppstår således krav på tre undersökningar. Dessutom aktualiseras Vägverkets s.k. djupstudier om någon avlidit till följd av en trafikolycka. Undersökningarna

har delvis sammanfallande syften men utgångspunkterna är olika och klart är att tunnelhållarens rapporteringsskyldighet omfattar betydligt fler händelser än någon av de nuvarande undersökningarna.

Tillkomsten av den undersökning som krävs enligt direktivet bör inte föranleda någon förändring av de undersökningar som sker enligt LSO eller lagen om undersökning av olyckor och inte heller i fråga om Vägverkets djupstudier. Det är snarare så att den rapportering som skall ske enligt artikel 15.1 kan ha hjälp av andra undersökningar.

#### 4.14 Undantag från säkerhetskraven

**Förslag:** På begäran av tunnelhållaren skall tunnelmyndigheten, under förutsättning att Europeiska kommissionen inte motsätter sig det, kunna medge undantag från säkerhetskraven, dels om det är motiverat av ny (innovativ) teknik, dels om det finns tvingande skäl. I fråga om ny teknik skall krävas yttrande från en kontrollenhet. I fråga om tvingande skäl skall krävas en bedömning av riskerna men undantaget får inte avse sådana säkerhetsanordningar som skall stå till trafikanternas förfogande. Bestämmelserna tas in i förordningen.

#### Skälen för förslaget

##### *Innovativ teknik*

Artikel 14 i direktivet reglerar frågan om undantag för s.k. innovativ teknik. En grundläggande förutsättning för sådana avsteg från direktivets säkerhetskrav är att skyddsnivån i tunneln i vart fall inte blir lägre än enligt de fastställda kraven. En ytterligare förutsättning är att det särskilda förfarande som regleras i artikeln iakttas. Detta kan beskrivas enligt följande. Tunnelhållaren ansöker om undantag hos tunnelmyndigheten som gör en bedömning av om undantag bör medges. Om så är fallet skall an-

sökningen överlämnas till kommissionen som i sin tur skall underrätta de övriga medlemsstaterna. Om varken dessa eller kommissionen har några invändningar ”skall undantaget anses beviljat”. Om invändningar framförs skall kommissionen lägga fram ett förslag i enlighet med vad som sägs i rådets beslut 1999/468/EG om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>5</sup>, dvs. kommissionens företrädare skall förelägga den föreskrivande kommitté som biträder kommissionen förslag till åtgärder, varefter kommittén skall yttra sig. Beroende av kommitténs yttrande kan kommissionen därefter själv anta de föreslagna åtgärderna eller förelägga rådet förslag till åtgärder. Om ansökningen avslås skall tunnelmyndigheten inte medge undantaget.

Innebörden av ovanstående är således att kommissionen har en vetorätt i frågan om undantag vilket måste komma till uttryck i förordningens bestämmelser i frågan. I övrigt bör, i enlighet med artikel 14.2, föreskrivas krav på att ansökningen skall innehålla ett yttrande från en kontrollenhet.

### *Tvingande skäl*

De säkerhetskrav som skall uppfyllas anges i direktivets bilaga I med möjlighet i punkten 1.2.1 att tillåta begränsade avvikelser. Det skall ligga tvingande skäl bakom en sådan avvikelse och den förutsätter, liksom vid undantag på grund av innovativ teknik, att säkerhetsnivån i tunneln inte blir lägre. Vidare gäller i princip samma förfarande i förhållande till kommissionen som beskrivits ovan. Avvikelser får dock inte avse utformningen av de säkerhetsanordningar som skall stå till trafikanternas förfogande – räddningsstationer, skyltar, nödfickor, nödutgångar och radiosändningar.

Undantag hänförligt till innovativ teknik är i direktivet beskrivet och reglerat som ett undantag i enskilt fall som initieras av tunnelhållaren för en viss tunnel. De begränsade avvikelserna i

---

<sup>5</sup> EGT L 184, 17.7.1999, s. 23 (Celex 31999D0468)

bilaga I är i det avseendet mer öppet reglerat och kan ses som en möjlighet till ändringar i de generellt gällande säkerhetskraven. Bedömningen är dock att såväl den innovativa tekniken som de begränsade avvikelserna författningmässigt lämpligen hanteras som frågor om undantag i enskilda fall efter begäran av en tunnelhållare. Om undantag medges för en begränsad avvikelse utesluter detta inte att säkerhetskraven anpassas till ett sådant beslut. Detta gäller även i fråga om den innovativa tekniken för det fall ett särskilt förfarande enligt rådets beslut 1999/468/EG resulterar i vad som sägs i artikel 14.6 i direktivet, dvs. att undantag i sådant fall får tillämpas på andra tunnlar.

#### 4.15 Överklagande och verkställighet

**Förslag:** En tunnelmyndighets beslut skall som huvudregel kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, men endast av tunnelhållaren om frågan gäller annat än kontrollenheter, och med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I förordningen skall föreskrivas avsteg från rätten att överklaga när det gäller beslut om undantag som har grundats på ett yttrande från Europeiska kommissionen.

Tunnelmyndighetens beslut skall gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

**Skälen för förslaget:** Tunnelmyndigheten kommer att meddela beslut i frågor om godkännande av att en tunnel tas i drift för allmän trafik, om undantag från säkerhetskraven i vissa fall, om godkännande av säkerhetssamordnare och kontrollenhet och om förbud, förelägganden och villkor inom ramen för tillsynsverksamheten i övrigt.

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) är huvudregeln att beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten. Oberoende av om tunnelhållaren är staten (företräd av Vägverket), en kommun eller en enskild,

finns ingen anledning att ha en annan ordning i fråga om överklagande än vad som sägs i förvaltningslagen.

Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om besluts överklagbarhet. Den frågan har i stället överlämnats till rättspraxis att lösa, med möjlighet att i specialförfattning uttryckligen reglera överklagbarheten. Tunnelmyndigheten kan i sin tillsynsroll, och i de bedömningar av tunnelsäkerheten som följer av de föreslagna författningarna, komma att uttala sig i frågor där tveksamhet kan uppkomma – beroende av uttalandets karaktär och form – beträffande överklagbarheten. Exempelvis gäller detta den förhandsgranskning som sägs i avsnitt 4.9. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder kan ett sådant besked från tunnelmyndigheten rörande uppställda krav vara överklagbart. Avsikten med förhandsgranskningen är dock sådan att kontakten mellan tunnelhållaren och tunnelmyndigheten i första hand utvecklas till en dialog kring säkerhetsfrågorna och endast i undantagsfall mynnar ut i beslut som har en rättslig verkan. Någon anledning att särskilt reglera överklagbarheten bedöms därför inte motiverad utan får i stället överlämnas till rättspraxis att lösa.

En ytterligare fråga är kretsen av klagoberättigade (saklegitimerade). I 22 § förvaltningslagen sägs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. I ärenden om säkerheten i vägtunnlar kan kretsen av intressenter – om än inte nödvändigtvis saklegitimerade – vara stor, dvs. inte bara tunnelhållaren utan även de som trafikerar tunneln, bor i närheten eller på annat sätt anser sig berörda av de beslut tunnelmyndigheten meddelar. Bedömningen är att det inte finns skäl att låta någon annan än tunnelhållaren överklaga tunnelmyndighetens beslut. En överprövning av exempelvis ett beslut om godkännande av tunneln för allmän trafik, bör undvikas. I annat fall finns risk för mycket utdragna och kostsamma processer, eventuellt som ett efterspel till de överprövningar som kan ske enligt såväl PBL som väglagen. Även om det kan antas att endast tunnelhållaren skulle anses som saklegitimerad, finns det skäl att uttryckligen ange detta i

författningen. Från denna begränsning bör undantas de beslut som tunnelmyndigheten meddelar i frågor om kontrollenheter. Enligt förslaget i avsnitt 4.11 skall en kontrollenhet vara godkänd av en tunnelmyndighet. I ett sådant ärende finns ingen anledning att reglera kretsen av saklegitimerade särskilt.

Vidare uppkommer frågan om det finns skäl att bestämma att vissa beslut inte skall få överklagas. Tunnelmyndighetens möjlighet att medge undantag från säkerhetskraven är genom det förfarande som sägs i direktivet förenad med en vetorätt för Europeiska kommissionen, se avsnitt 4.14. Av det skälet bör inte tunnelmyndighetens beslut få överklagas om det grundas på ett yttrande från kommissionen.

#### 4.16 Sekretessfrågor

**Bedömning:** Något behov av ändrade sekretessregler föreligger inte.

#### Skälen för bedömningen

##### *Tillsynsverksamheten*

Inom ramen för en statlig tillsynsverksamhet kan i första hand uppgifter om enskilda affärs- eller driftsförhållanden behöva skyddas för att undvika den skada som kan antas uppkomma om uppgifterna röjs. Sådant skydd finns i 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100), dock endast i den utsträckning regeringen föreskriver det. I 2 § sekretessförordningen (1980:657), och bilagan till förordningen, är närmare reglerat i vilka fall sekretess gäller.

Det finns i nuläget inget som talar för att de tunnlar som omfattas av den föreslagna lagen kommer att drivas av andra än staten eller kommuner. Av det skälet finns för närvarande inget behov av en sekretessreglering, i syfte att utgöra ett skydd med avseende på näringslivet, knuten till tunnelmyndighetens tillsynsverksamhet. Någon utökad sekretessreglering föreslås därför

inte. Om förhållandena ändras i framtiden kan frågan prövas på nytt. Regeringen har därvid möjlighet att genom ett tillägg i sekretessförordningen utvidga sekretessen i 8 kap. 6 § till att avse även tillsynen över tunnlar som drivs av enskild och som omfattas av den föreslagna lagen.

### *Olycksrapportering*

Som redogörs för i avsnitt 4.13 skall tunnelhållaren upprätta rapporter över olyckor, allvarliga tillbud till olyckor och tunnelbränder. En olycka i en tunnel kan därutöver komma att aktualisera flera undersökningar; enligt LSO, enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och enligt Vägverkets uppdrag att utföra haveriundersökningar (djupstudier). Uppgifter inom ramen för dessa undersökningar är i varierande grad och utsträckning föremål för sekretess.

Enligt 9 kap. 30 § sekretesslagen gäller sekretess hos kommuner och statliga myndigheter i verksamhet enligt LSO som avser bl.a. undersökningar av olyckor för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

En utredningen enligt lagen om undersökning av olyckor omfattas av den sekretess som sägs i 8 kap. 6 § sekretesslagen, dvs. ett skydd i huvudsak för enskilds ekonomiska förhållanden (se 2 § sekretessförordningen, punkt 110 i bilagan).

Vägverkets djupstudier, som avser vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit, omfattas av den s.k. statistiksekretessen i 9 kap. 4 § sekretesslagen (se 3 § sekretessförordningen) vilken innebär en närmast absolut sekretess för uppgifter som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

En första fråga är om tunnelhållaren i samband med olycksrapporteringen kan antas komma i kontakt med information eller uppgifter som, i jämförelse med de sekretessbestämmelser som redogjorts för ovan, behöver ett sekretesskydd. Även om



detta inte kan uteslutas är bedömningen att tunnelhållaren inte har anledning att på samma sätt som den kommunala organisationen för räddningstjänst, Statens haverikommission eller Vägverkets haveriutredare, ha en direkt kontakt med inblandade enskilda personer. Olycksrapporteringen bör i allt väsentligt kunna utgå från den kännedom om förhållandena som tunnelhållaren har som driftsansvarig. Det föreslås också i avsnitt 4.13 att rapporteringen hålls på en sådan avidentifierad nivå att något behov av sekretesskydd inte uppkommer.

En andra fråga är om rapporteringsskyldigheten till kommissionen föranleder behov av sekretess. Med utgångspunkt i att rapporteringen kommer att grundas på tunnelhållarnas rapporter, att dessa är avidentifierade och att det grundläggande syftet är en undersökning av säkerhetsutrustningens och säkerhetsåtgärdernas betydelse och effektivitet, görs bedömningen att det inte finns någon sekretesshänsyn som motiverar avsteg från offentlighetsprincipen.

#### 4.17 Bemyndiganden

**Förslag:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. säkerhetskraven på vägtunnlar,
2. tunnelmyndighetens, tunnelhållarens och säkerhetsamordnarens verksamhet och uppgifter,
3. upprättandet av och innehållet i säkerhetsdokumentationen,
4. kontrollenheter,
5. riskanalyser,
6. förfarandet vid förhandsgranskning och godkännande av tunnlar, samt
7. regelbundna kontroller och övningar.

I förordningen bemyndigas Boverket att efter samråd med Räddningsverket och Vägverket meddela föreskrifter om säkerhetskraven på vägtunnlar samt de föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen och förordningen.

**Skälen för förslaget:** Lagen bör innehålla de övergripande och grundläggande bestämmelserna medan den reglering som behövs i övrigt lämpligen tas in i förordning och i myndighetsföreskrifter. Frågan är vilken myndighet som bör ges ett sådant bemyndigande.

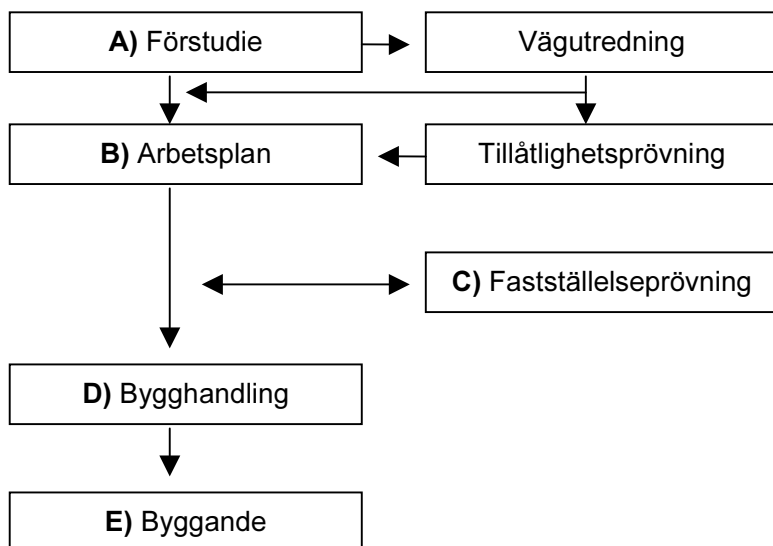
I jämförelse med andra områden – såsom järnväg, luftfart och sjöfart – är det rimligt att bemyndigandet ges till tunnelmyndigheten. Eftersom förslaget är att länsstyrelsen, som regional myndighet, skall handha tillsynsuppgiften måste den uppgiften skiljas från bemyndigandet att meddela föreskrifter, som skall gälla på nationell nivå, och den senare uppgiften läggas på en central myndighet.

Den naturliga utgångspunkten är att bemyndigandet ges till den centrala myndighet inom vars verksamhetsområde frågan hör. I detta fall fördelas området i huvudsak mellan Boverket och Räddningsverket men det kan även övervägas att ge Vägverket ett bemyndigande. Formellt sett finns inget som hindrar att direktivet på denna nivå införs genom olika myndigheters föreskrifter. Nackdelen är dock att gränsdragningen kan vara svår och att det kan uppstå en lucka mellan respektive bemyndigande. Vidare blir det svårt att överblicka den samlade lagstiftningen.

Förslaget är därför att en central myndighet ges bemyndigande att meddela föreskrifter rörande säkerheten i vägtunnlar. Med beaktande av att Boverket har bemyndigande att meddela föreskrifter enligt BVL och BVF såvitt avser vägtunnlar, är det mest ändamålsenligt att låta Boverket ta hand även om nu aktuellt bemyndigande. Föreskrifterna bör meddelas efter samråd med Räddningsverket och Vägverket. Vad nu har sagts utesluter inte att regeringen i förordning meddelar föreskrifter för vissa delar av säkerhetskraven. Detta gäller, med hänvisning till avsnitt 4.6, de krav på vägmärken och andra anvisningar för trafiken som naturligen bör inordnas i vägmärkesförordningens bestämmelser liksom den reglering som behövs rörande lokala trafikföreskrifter i trafikförordningen.

## 4.18 En schematisk beskrivning av de nya kraven i ett tunnelprojekt

Med utgångspunkt i beskrivningen av väglagens process i avsnitt 3.5 och lagens tillämpningsområde i avsnitt 4.3, kan följande moment identifieras.



Under förstudien och vägutredningen, betecknat A) ovan, är det i enlighet med den avgränsning som valts, fråga om en planeringsprocess och det för bestämmelserna avgörande projekteringskedet har ännu inte uppnåtts. Det måste dock beaktas att avgränsningen mellan planering och projektering i huvudsak är en lagteknisk lösning. I det faktiska arbetet med en vägtunnel kan förutses att säkerhetskraven generellt sett finns med redan från början och kan sägas växa in i de stadier som schematiskt beskrivs som planering, projektering och byggande.

Projekteringskedet inträder när arbetet med en arbetsplan påbörjas, betecknat B) ovan. Tunneln skall nu ha en tunnelhållare, dvs. Vägverkets region i fråga om en allmän väg, länsstyrel-

sen i det aktuella länet har funktion som tunnelmyndighet och det skall utses en säkerhetssamordnare. Tunnelhållaren skall upprätta säkerhetsdokumentationen som kommer att ha betydelse i fastställelseskedet, betecknat C) ovan.

Innehållet i bygghandlingarna, betecknat D) ovan, kommer att styras av de säkerhetskrav som gäller. Innan tunneln börjar byggas skall säkerhetsdokumentationen förhandsgranskas av tunnelmyndigheten. När tunneln sedan är klar att tas i drift skall tunnelmyndigheten godkänna tunneln.

Det kan förutses betydande kontakter och samråd mellan länsstyrelsen som tunnelmyndighet, tunnelhållaren och säkerhetssamordnaren under hela processen och inte enbart i de lägen när författningen kräver det. Redan i dag rymmer ett vägbyggnadsprojekt samråd och samverkan mellan ett stort antal myndigheter och intressenter och den ordning som nu föreslås beträffande vissa vägtunnlar kan därför antas falla väl in den nuvarande hanteringen.