

Kartläggning av det legala ramverket

– Delprojekt 1, bilaga till regeringsuppdrag
Personssäkerhet i tunnlar

Boverket september 2005

Titel: Kartläggning av det legala ramverket –
Delprojekt 1, bilaga till regeringsuppdrag Personssäkerhet i tunnlar
Utgivare: Boverket september 2005
Upplaga: 1
Antal ex: 500
Tryck: Boverket internt
ISBN: 91-7147-894-9
Diarienummer: 10823-1233/2003

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

©Boverket 2005

Förord

I beslut 2002-05-30 gav regeringen Statens Räddningsverk, Banverket, Vägverket och Boverket i uppdrag 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. Arbetet har bedrivits i ett antal delprojekt. Resultatet av arbetet från dessa delprojekt redovisas i fem fristående rapporter.

Delprojekt 1: Kartläggning av det legala ramverket

Delprojekt 2.1: Riskvärdering

Delprojekt 2.2: Riskanalysmetoder

Delprojekt 3: Helhetssyn på tunnelns livscykel – med inriktning på personsäkerhet

Delprojekt 4: Planeringsprocessen

Detta utgör bilaga 1 till redovisning av regeringsuppdrag 2005-09-30 och tillika slutrapport för Delprojekt 1, Kartläggning av det legala ramverket.

I detta delprojekt redovisar myndigheterna en kartläggning av det legala ramverket som rör personsäkerhet i tunnlar. Man har funnit att ett flertal lagar berör detta. En slutsats är att ingen lag ”tar över” någon annan utan att alla lagar har självständig betydelse.

Rapporten är sammanställd av chefsjuristerna på respektive verk:

Key Hedström	Räddningsverket
Charlotta Lindmark	Banverket
Bo Andersson	Vägverket
Anders Larsson	Boverket

Innehåll

Bakgrund.....	7
Syfte	7
Mål och avgränsningar.....	7
Genomförande/arbetsmetod.....	7
Slutsats.....	9
Miljöbalken	11
Banverkets kartläggning	13
Lagstiftning och övrigt regelverk	13
<i>Lagen och förordningen om byggande av järnväg mm</i>	13
<i>Banverkets instruktion</i>	14
<i>Ny tillsynsmyndighet och ny järnvägslagstiftning</i>	14
<i>Övrigt</i>	16
Boverkets kartläggning	17
Plan- och bygglagen	17
<i>Inledning</i>	17
<i>Tunnlar, olyckor, personsäkerhet i planeringen</i>	18
<i>Tunnlar i detaljplaner</i>	18
<i>Tunnlar i översiktsplaner</i>	19
<i>Bygglov</i>	19
<i>Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk samt Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.</i>	20
<i>Bygganmälan</i>	22
Räddningsverkets kartläggning	23
Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	23
<i>Brandskydd och utrustning för livräddning</i>	23
<i>Systematiskt brandskyddsarbete</i>	24
<i>Skriftlig redogörelse för brandskyddet</i>	24
<i>Skyldigheter vid farlig verksamhet</i>	24
Lagen (1982:821) om transport av farligt gods	25
Tillsyn	25
Förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk	25
Vägverkets kartläggning	27
Lagstiftning m.m.....	27
Övrigt.....	28

Bakgrund

En rad lagar reglerar planering, projektering, byggande och förvaltning av väg- och järnvägstunnlar. Lagarna har delvis olika syften men har också många beröringspunkter.

De viktigaste lagarna är:

- Väglagen
- Lagen om byggande av järnväg
- Järnvägslagen
- Plan- och bygglagen
- Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk
- Lagen om skydd mot olyckor
- Miljöbalken

Syfte

Detta delprojekts syfte är att ge en samlad bild av hur personsäkerhetsfrågorna hanteras i de olika lagstiftningar som styr planering, projektering, byggande och förvaltning av tunnlar.

Mål och avgränsningar

Ett mål med genomgången av det legala ramverket är att skapa förutsättningar för en ökad samordning och samsyn mellan berörda myndigheter genom att jämföra och tydliggöra de krav som ställs i olika lagstiftningar.

Delprojektet behandlar endast de delar av lagstiftningen som berör personsäkerhet vid planering, projektering, byggande och förvaltning av tunnlar, samt aspekter på personsäkerheten.

Genomförande/arbetsmetod

Kartläggningen av det legala ramverket är utförd i två skeden. I ett första skede identifierades de lagar och förordningar som kan beröra personsäkerhet i tunnlar. Författningarna är uppdelade på respektive myndighet.

Banverket:

- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
- Förordning (1995:1652) om byggande av järnväg
- Järnvägslag (2004:519)
- Järnvägsförordning (2004:526)
- Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket

- Förordning (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen
- Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll

Boverket:

- Plan- och bygglag (1987:10)
- Plan- och byggförordning (1987:383)
- Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Förordning (1996:124) med instruktion för Boverket

Räddningsverket:

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Lag (1982:821) om transport av farligt gods
- Förordning (1988:1080) med instruktion för Statens räddningsverk

Vägverket:

- Väglag (1971:948)
- Vägkungörelse (1971:954)
- Vägmärkesförordning (1978:1001)
- Förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket

Följande lagar, som hör till andra myndigheter, har också identifierats för genomgång:

- Miljöbalk (1998:808)
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöförordning (1977:1166)
- Verksförordning (1995:1322)
- Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Av dessa sistnämnda författningar har vi i detta sammanhang endast vidare behandlat miljöbalken. Denna har koppling till samtliga av verkens lagstiftningar och redovisas därför allmänt under särskild rubrik.

I skede två har varje myndighet gjort en kartläggning av sina respektive lagar och förordningar samt av miljöbalken.

I juni 2005 fick Banverkets, Vägverkets, Räddningsverkets och Boverkets chefsjurister i uppdrag att slutligt gå igenom det legala ramverket och göra en samlad presentation av detta. Verkens chefsjurister, Charlotta Lindmark (Banverket), Bo Andersson (Vägverket), Key Hedström (Räddningsverket) och Anders Larsson (Boverket) träffades i detta syfte den 29 juni 2005. Efter ytterligare kontakter via mail och telefon presenteras detta gemensamma dokument.

Slutsats

En viktig slutsats av vårt arbete är att samtliga nämnda lagstiftningar har egen självständig betydelse. Ingen lagstiftning ”tar över” någon annan lagstiftning. Varje projekt måste alltså ta hänsyn till och uppfylla samtliga olika lagkrav.

Problem kan uppkomma om de tekniska standarder för driftskompatibilitet (TSD) som är under utarbetande inte i alla avseenden tillgodoser krav som kan ställas enligt nationell lagstiftning. Principiellt kan kompletterande och eventuellt strängare krav ställas med stöd av tillämplig nationell lagstiftning, i de fall där tydliga direktivregler saknas eller där dessa endast är minimikrav. Det ankommer närmast på Boverket att bevaka om det finns ett behov av ytterligare regler om personsäkerhet i tunnlar.

Miljöbalken

All verksamhet som kan påverka människors hälsa och miljön omfattas av miljöbalken. Var och en som bedriver sådan verksamhet är skyldig att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i lagens andra kapitel om bl.a. skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Kraven gäller enligt 2 kap. 7 § i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid den avvägning som skall göras skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för åtgärderna.

Regeringen ska enligt 17 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) pröva tillåtligheten av vissa verksamheter. Det gäller – såvitt nu är i fråga – motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer (punkten 2) och järnvägar avsedda för fjärtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärtrafik (punkten 3).

Detta innebär i praktiken att väg- och järnvägstunnlar i vissa fall omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt detta lagrum.

Prövningen kan ses om ett normalt led i planeringen av väg- och järnvägstunnlar. För en utförligare beskrivning av denna planeringsprocess och dess sammanhang hänvisas till rapporten för delprojekt 4 Planeringsprocessen.

Till ansökan ska enligt 6 kap. 1 § miljöbalken finnas en miljökonsekvensbeskrivning, MKB. MKB ska också ingå i den fortsatta planeringsprocessen med upprättande av arbetsplan enligt väglagen respektive järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Det ligger i sakens natur att innehåll och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen får anpassas efter det enskilda projektet och det skede det befinner sig i. Personsäkerhetsaspekter kan komma att beaktas. Exempelvis kan det i vissa fall handla om placering av utrymningsvägar och deras påverkan på miljön.

Inför prövningen får berörda parter och myndigheter yttra sig. Regeringens beslut kan innehålla villkor eller andra förutsättningar som ska beaktas i det vidare arbetet. Villkoren kan exempelvis vara förknippade med säkerhetsaspekter.

Ytterligare om denna prövning finns också berört i Banverkets och Vägverkets kartläggningar.

I sammanhanget kan också uppmärksammas de relativt nya bestämmelserna om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program i 6 kap. 11 – 18 §§. Dessa berörs vidare under Boverkets kartläggning.

Banverkets kartläggning

Banverket har främst kartlagt Lagen om byggande av järnväg, Förordningen om byggande av järnväg, Järnvägslagen, Järnvägsförordningen, Förordning med instruktion för Järnvägsstyrelsen och Förordning med instruktion för Banverket. Vidare har Banverket kartlagt Lag och förordning om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk och även Miljöbalken. Vad beträffar dessa lagar och förordningar är de beskrivna på andra ställen i rapporten och de redovisas därför i huvudsak inte här.

Lagstiftning och övrigt regelverk

Lagen och förordningen om byggande av järnväg mm

Lagen om byggande av järnväg (LBJ) och förordningen härom (FBJ) reglerar planeringsprocessen och lokaliseringen av en ny järnväg. I lagen och förordningen finns emellertid inget som direkt berör personsäkerhet i tunnlar. Enligt 1 kap 4 § LBJ framgår dock att *”vid planläggning och byggande av järnväg skall tillses, att järnvägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med järnvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad...”*

LBJ anger att såväl järnvägsutredning som järnvägsplan skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, MKB. De skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen skall anges särskilt i planen. MKB i järnvägsutredning skall tillsammans med övriga uppgifter således göra det möjligt att utvärdera och välja alternativ lokalisering för järnvägen utifrån bestämmelsen i LBJ. Järnvägsutredningen syftar inte till att lägga fast sträckningen i detalj utan skall endast redovisa alternativa terrängkorridorer inom vilka järnvägen kan byggas. En MKB i en järnvägsutredning skall även redovisa vissa risker och skador som kan uppkomma i de olika alternativen och lämpliga åtgärder för att begränsa och förebygga sådana risker. Redovisningen ligger på ett övergripande plan och specificerar inte tekniska krav på järnvägsanläggningen för att inte medföra onödiga låsningar i den fortsatta planeringsprocessen.

Vissa järnvägar skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. Tillåtlighetsprövningen görs på grundval av en järnvägsutredning vilken, som nämnts ovan, skall innehålla en MKB. Järnvägsutredningens syfte är att redovisa och konsekvensbeskriva de olika utbyggnadsalternativen så att de kan jämföras sinsemellan och med 0-alternativet. Varje alternativ skall studeras med samma omfattning och samma detaljeringsgrad med avseende på järnvägens funktion, samhällsplaneringsaspekter, miljö och ekonomi. Det är inte någon avgörande saklig skillnad på innehållet i en järnvägsutredning i tillåtlighetsärenden enligt MB 17 kap jämfört med andra järnvägsutredningar.

I den fortsatta planeringsprocessen som innefattar upprättande av järnvägsplan skall också en MKB ingå. Huvudsyftet med MKB i en järnvägsplan är att redovisa kvarvarande miljökonsekvenser. Det är fråga om

en fördjupad MKB beroende på att detaljeringsgraden är mycket högre jämfört med den i en järnvägsutredning. Det är först i detta skede som järnvägens sträckning i detalj läggs fast. MKB kommer därvid att innehålla en djupare riskanalys för de olika risker som järnvägen kan generera med redovisning av de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är påkallade. För det fall den valda sträckningen innehåller tunnlar kommer givetvis personsäkerheten att behandlas.

Banverkets instruktion

I Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket fastställs vidare Banverkets ansvar och uppgifter. Av instruktionen framgår att Banverket har ett sektorsansvar för hela järnvägstransportssystemet samt finns beskrivet verkets närmare inriktning. Bland annat stadgas följande:

- 2 § Banverket skall särskilt verka för att
- 1.järnvägstransportssystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat,
 - 2.trafiksäkerhetsarbetet inom de svenska järnvägssystemen samordnas,

Ny tillsynsmyndighet och ny järnvägslagstiftning

Den 1 juli 2004 trädde en ny järnvägslag i kraft (2004:519) (JvL). Samma dag, den 1 juli 2004, trädde också järnvägsförordningen (2004:526) (JvF) i kraft och den nya tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen startade sin verksamhet i Borlänge. Järnvägsstyrelsen är en självständig myndighet med uppgift att handlägga frågor enligt den nya järnvägslagen. Järnvägsstyrelsens roll och uppgifter inom säkerhetsområdet beskrivs både i Järnvägsförordningen och i Förordning med instruktion för Järnvägsstyrelsen. Av dessa regler framgår att det är styrelsen som är tillsynsmyndighet och bland annat övervakar järnvägssystemets säkerhet och utreder olyckor och tillbud. Vidare får styrelsen meddela föreskrifter om säkerhet.

Vad beträffar kraven på tunnlar kan följande anföras. I Järnvägslagen definieras järnvägssystem som: *järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt drift och förvaltning av infrastrukturen och fordonen (1 kap 4 §)*. Vidare talas om infrastrukturer som ett delsystem inom järnvägssystemet. Järnvägstunnlar utgör således enligt Banverkets uppfattning del av delsystemet infrastruktur.

Av bland annat 2 kap. Järnvägslagen framgår vilka krav som ställs på järnvägssystem. Enligt dessa bestämmelser skall järnvägsinfrastruktur, järnvägsfordon och annan materiel i järnvägssystem vara beskaffade på sätt att skador till följd av verksamhet som bedrivs i systemet förebyggs. Vidare skall verksamheten också bedrivas och vara organiserad på sådant sätt att skador till följd av den förebyggs.

Lagen ställer även specificerade krav på den del som definieras som delsystem, se 2 kap 8 § JvL. Av denna bestämmelse framgår att varje delsystem och varje däri ingående komponent som är nödvändig för driftskompatibilitet skall uppfylla föreskrivna krav om säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. Vidare uppställs ett krav på att varje delsystem dessutom skall överensstämma med föreskrivna tekniska specifikationer för

driftskompatibilitet (TSD).

Kraven på delsystem förtydligas ytterligare i 2 kap 9 § Järnvägsförordningen. Av denna bestämmelse framgår att varje delsystem skall överensstämma med de tekniska specifikationer för driftskompatibilitet och med de andra krav i fråga om projektering, byggnation, ombyggnation, modernisering, drift och underhåll eller brukande som Järnvägsstyrelsen föreskriver. Av nämnda förordning framgår också att delsystem och komponenter som uppfyller kraven enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen och de föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen inte får förbjudas, begränsas eller hindras från att släppas ut på marknaden eller från att tas i bruk.

Reglerna om delsystem bygger på EG-direktiv om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägssystemet. Delsystem skall uppfylla vissa väsentliga krav som anges i bilaga till direktiven. Kraven är emellertid övergripande och måste kompletteras med andra regler som kan vara nationella och/eller internationella. Sålunda anges att infrastruktur till vilken allmänheten har tillträde skall utformas och byggas på ett sådant sätt att säkerhetsriskerna för människor begränsas (stabilitet, brand, tillträde, evakuering, plattformar osv.). Vidare anges att lämpliga åtgärder skall vidtas för att ta hänsyn till de särskilda säkerhetsförhållandena som föreligger för långa tunnlars. Närmare bestämmelser ges inte i direktivet och dess bilagor.

Järnvägslagen och järnvägsförordningen innehåller inte heller mer specificerade krav än vad som har angetts ovan. Enligt JvF 2 kap 6 § skall dock varje delsystem, alltså även tunnlars, uppfylla de väsentliga krav som anges i bilaga till direktiven. Varje delsystem skall generellt uppfylla föreskrivna krav om bl.a. säkerhet och därutöver även överensstämma med föreskrivna TSD, d.v.s. tekniska standarder för driftskompatibilitet. En av de TSD som är under utarbetande avser säkerhet i järnvägstunnlar. Denna kommer att utgöra en för Sverige bindande norm. Aktuell TSD kommer därvid att innehålla inom EU föreskrivna harmoniserade regler och egenskapskrav för järnvägstunnlar. Vid beredningen och framtagandet av den aktuella TSD:n har infrastrukturförvaltarna, regleringsorganen i medlemsländerna, i Sverige Järnvägsstyrelsen samt jämväl de nationella räddningsverken inklusive Sveriges, beretts tillfälle att lämna synpunkter. Standarden är nu så väl utvecklad att den ligger för godkännande hos den s.k. artikel 21 kommittén inom EU. Avsikten är att standarden skall träda ikraft 2006. Innehållet i den aktuella standarden såsom det ser ut för närvarande redogörs för i delprojekt 4. Redan nu kan konstateras att standarden kommer att innehålla såväl funktionella krav som detaljkrav. Standarden innehåller och kommer därför att innehålla bland annat säkerhetsparametrar relaterade till t.ex. brandskyddsanordningar och avstånd mellan nödutgångar. Vidare kommer standarden att gälla för tunnlars längre än 1 km på samtliga banor i det svenska järnvägsnätet.

De standarder för driftskompatibilitet som fastställs inom EU säkerställer således att en harmonisering sker av regler och egenskapskrav i nu nämnt avseende. Genom en analys av de krav som ställs i en standard kan erhållas vilken säkerhetsnivå som EU finner erforderlig och nödvändig. Medlemsländer bereds, som nämnts ovan, tillfälle att delta vid utarbetandet av standarden. I sammanhanget förtjänar att beaktas att järnvägstunnlar har

starka kopplingar inte bara med infrastrukturen utan även med bland annat signalsystem, energisystem och inte minst det rullande materialet. En styrning på nu avsett sätt med utarbetandet av TSD säkerställer att de olika delarna harmoniseras på adekvat och ändamålsenligt sätt.

Enligt 2 kap 13 § järnvägslagen får delsystem tas i bruk endast efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Detta gäller även säkerhetspåverkande modifieringar. Järnvägsstyrelsen kommer under hösten 2005 att utarbeta bindande föreskrifter om de detaljerade krav som uppställs för att ett godkännande skall erhållas. Fram till dess har styrelsen tagit fram en promemoria (2005-07-01 vilken återfinns på styrelsens hemsida) som beskriver processen och vilka handlingar som skall ges in. Enligt den nya lagstiftningen måste infrastrukturförvaltaren bland annat uppvisa en EG-kontrollförklaring vad avser delsystemen. Infrastrukturförvaltaren, den upphandlande enheten, skall anlita ett oberoende organ, s.k. anmält organ (se även lagen (1992:1119) om teknisk kontroll). Det anmälda organet skall engageras tidigt i projektet, redan i projekteringsstadiet. Dess uppgift är att granska delsystemet mot kraven i relevant TSD. Det anmälda organet utfärdar ett intyg om överensstämmelse mot relevant TSD. Intyget ligger sedan till grund för den upphandlande enhetens EG-kontrollförklaring. Med detta underlag och efter ingivande av övriga handlingar som krävs, kan Järnvägsstyrelsen godkänna delsystemet.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det således Järnvägsstyrelsen som har tolkningsrätten av såväl den svenska järnvägslagstiftningen som berörda EG-direktiv vad avser kraven på järnvägstunnlar. Mot denna bakgrund är det Banverkets uppfattning att tunnlar som uppfyller de säkerhetskrav som Järnvägsstyrelsen fastställer därmed är godkända för sitt ändamål i enlighet med järnvägslagstiftningen.

Övrigt

Banverket har i ett antal interna dokument fastställt vilka krav som skall gälla vid projektering, konstruktion och nybyggnad av järnvägstunnlar. Dessa dokument styr således utformningen av de tunnlar som byggs av Banverket och kan användas vid såväl utförandeentreprenader som totalentreprenader. Dokumenten revideras kontinuerligt för att de skall innehålla såväl nationella som internationella krav.

BV Tunnel (BVS 585.40) behandlar vilka krav som skall gälla vid projektering, konstruktion och nybyggnad av järnvägstunnlar. BV Tunnel, som återfinns i ny utgåva med giltighetstid från 2005-07-01, gäller således internt inom Banverket och används vid nybyggnation av tunnlar, men kan även användas vid förbättrings- och reparationsarbeten i befintliga tunnlar. Parallellt med arbetet med den tidigare nämnda standarden för teknisk driftskompatibilitet har Banverket reviderat BV Tunnel. Det gör att samordningen mellan dokumenten är beaktad.

Banverket har ytterligare ett dokument benämnt Säkerhet i Järnvägstunnlar. Ambitionsnivå och värderingsmetodik (BVH 584.30). Även detta dokument är under översyn och kommer att ges ut så snart aktuell TSD är fastställd så att full samordning är möjlig.

Boverkets kartläggning

Boverket har kartlagt plan- och bygglagen och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

Plan- och bygglagen

Inledning

Ett övergripande syfte med bestämmelserna för planläggning och byggande är att främja en god livsmiljö för människor (1 kap. 1 § PBL).

Det är kommunerna som ansvarar för att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut men är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Den bindande regleringen av markens användning och av bebyggelsen sker genom detaljplaner. I vissa fall får områdesbestämmelser upprättas i stället för detaljplan (1 kap. 3 § PBL.) Det är även kommunen som prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov (8 kap. 19 § PBL).

Länsstyrelsen har som statens företrädare tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i länet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning (1 kap. 8 § PBL). Länsstyrelsen ska särskilt ta tillvara och samordna statens intressen bl.a. genom att grunda sitt arbete på de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse och som enligt 3 kap. miljöbalken ska skyddas mot åtgärder som innebär påtaglig skada på riksintresset. Vidare ska länsstyrelsen verka för att de s.k. geografiska riksintressena som anges i 4 kap. miljöbalken beaktas och att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas. Under plansamråden ska länsstyrelsen även tillhandahålla underlag och ge råd om hur de s.k. allmänna intressena som anges i 2 kap. PBL bör beaktas. När det gäller översiktsplaner ska länsstyrelsen också ge råd om sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid planläggningen.

Den statliga kontrollen innebär att länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser bl.a. om det kan befaras att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Sedan 21 juli 2004 gäller nya bestämmelser genom att EG-direktivet om miljöbedömningar för planer och program har införlivats i svensk lagstiftning. Bestämmelserna innebär att kommunen ska göra en miljöbedömning av översiktsplaner och detaljplaner i de fall deras genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelser om miljöbedömningar finns i 6 kap. miljöbalken. Vid en miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och kommunen ska inför antagandet av planen bl.a. redovisa hur miljöaspekterna har integrerats i planen och vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att följa upp och övervaka den betydande miljöpåverkan som planens

genomförande medför. Miljökonsekvensbeskrivningen ska bl.a. innehålla en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på människors hälsa, luft och vatten. Vid bedömningen av vad som kan anses vara betydande miljöpåverkan ska hänsyn tas till riskerna för människors hälsa eller för miljön (t.ex. på grund av olyckor). (Se bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och EU-guiden Genomförande av direktiv 2001/42.)

Tunnlar, olyckor, personsäkerhet i planeringen

Vissa s.k. allmänna intressen ska alltid beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. I 2 kap. 4 § första stycket 1 punkten anges följande: ”Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av 1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, ---”. De andra olyckshändelser som avses kan den fysiska planeringen söka förebygga t.ex. genom bestämmelser om skyddsavstånd till riskfyllda verksamhetsområden och uppförande av stängsel samt hänsyn till risk för brand, skred och översvämningar.

Tunnlar i detaljplaner

Tunnlar är, med undantag för de som är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift, bygglovpliktiga (8 kap. 2 § PBL). Tunnlar är anläggningar och enligt 5 kap. 1 § PBL ska prövningen av markens lämplighet för anläggningar som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 § PBL ske genom detaljplan. (Detaljplan behöver inte upprättas om tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.) Bygglov får inte beviljas i strid mot detaljplanens bestämmelser.

Kommunen ska alltid bedöma om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte d.v.s. göra en s.k. behovsbedömning. Vid behovsbedömningen ska kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar beaktas d.v.s. bland annat påverkan på människors hälsa genom olyckshändelser. Om ett tunnelbygge antas kunna medföra betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbeskrivning alltså ska upprättas finns krav på att den ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan. Personsäkerheten torde inbegripas i begreppet människors hälsa.

I många fall görs inga detaljplaner för själva tunnelsträckningen utan enbart för tunnelns öppningar och hur de ansluter till omgivningen. Tunnelns sträckning mellan öppningarna redovisas oftast enbart som ett reservat med en bestämmelse som säger att inga åtgärder får vidtas som kan förhindra att tunneln byggs. Med hänsyn till vad som nämnts ovan är frågan om en sådan reservatsbestämmelse ska anses betyda att tunnelns lokalisering har lämplighetsprövats och att bestämmelsen ska tas med i bedömningen av om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Om inte förskjuts lokaliseringsprövningen till den senare tillståndsprövningen enligt annan lagstiftning.

Tunnlar i översiktsplaner

Det är naturligt att kommunerna i sina översiktsplaner redovisar lokaliseringen av kommande infrastrukturprojekt såsom tunnelbyggen. För en översiktsplan gäller att den ska genomgå en miljöbedömning om planen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som räknas upp i bilaga 1 eller 3 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Bland de verksamheter och åtgärder som räknas upp finns byggande av vägar och järnvägar. För översiktsplaner räcker det med att planen anger förutsättningar för de uppräknade verksamheterna för att kravet på miljöbedömning ska komma in. Det görs, så gott som undantagslöst, ingen behovsbedömning.

I den miljökonsekvensbeskrivning som upprättas för en översiktsplan är det viktigt att komma ihåg att innehållet ska vara rimligt i förhållande till planens detaljeringsgrad och att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter och åtgärder.

Bygglov

Anordnande av tunnlar kräver, som nämnts ovan, bygglov.

Bygglovsprövningen gäller lokalisering, yttre utformning och användning.

I kommunens prövning av bygglovsansökan inom område med detaljplan ingår att bedöma att åtgärden inte står i strid mot detaljplanen. I områden som inte omfattas av detaljplan ska i stället kommunen pröva att åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. PBL som handlar om allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse m.m.

Vidare ska åtgärden uppfylla vissa regler i 3 kap. PBL bl.a. 1 och 2 §§. Enligt 3 kap. 2 § PBL ska tunneln placeras så att den eller dess avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen ska begränsas. I fråga om byggnadsverk som ska placeras under markytan ska dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras.

Bygglovet behandlar inte de tekniska egenskapskraven som har koppling till personsäkerhet. De tekniska egenskapskraven behandlas i samband med bygganmälan (se vidare nedan).

Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk samt Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

I 2 § lagen (1994:847) om tekniska krav på byggnadsverk m.m., BVL, ställs nio väsentliga tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (byggnader och andra anläggningar). De 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, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Kraven gäller för byggnadsverk som uppförs eller ändras. De ska, under förutsättning av normalt underhåll, upprätthållas under en ekonomiskt rimlig livslängd. Lagen ställer också krav på att byggnadsverken ska underhållas så att de nämnda tekniska egenskapskraven i huvudsak bevaras.

Lagens krav är ytterligare preciserade i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVF.

Det finns regler med koppling om personsäkerhet i BVL och BVF. Tunnlar faller in under begreppet byggnadsverk som reglerna gäller för enligt 1 § BVL. Dessutom finns en koppling från PBL till BVL genom 3 kap. 3 § PBL.

Vid uppförande av tunnlar ska enligt 2 § BVL väsentliga tekniska egenskapskrav om bl.a. bärförmåga, stadga och beständighet (p 1), säkerhet i händelse av brand (p 2) och säkerhet vid användning (p 4) uppfyllas.

Vidare ska enligt 3 § BVF tunneln vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att den påverkan tunneln utsätts för under bygg- och bruksskedet inte leder till:

1. ras av byggnadsverket, helt eller delvis,
2. oacceptabla större deformationer,
3. skada på andra delar av tunneln, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen, eller
4. skada som inte står i proportion till den händelse som orsakat skadan.

Enligt 4 § BVF ska tunneln vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att:

1. tunnelns bärförmåga vid brand kan antas bestå under en bestämd tid,
2. utveckling och spridning av brand och rök inom byggnadsverket begränsas,
3. spridning av brand till närliggande byggnadsverk begränsas,
4. personer som befinner sig i tunneln vid brand kan lämna det eller räddas på annat sätt, och räddningsmanskapets säkerhet vid brand beaktas.

Av 5 § BVF framgår att tunneln ska vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att den inte medför risk för brukarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av:

1. utsläpp av giftig gas,
2. förekomst av farliga partiklar eller gaser i luften,
3. farlig strålning,
4. förorening eller förgiftning av vatten eller mark,
5. bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flytande avfall, eller
6. förekomst av fukt i delar av byggnadsverket eller på ytor inom byggnadsverket.

Enligt 6 § BVF ska tunneln vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att den inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift, såsom halkning, fall, sammanstötning, brännskador, elektriska stötar eller skador av explosioner.

Boverket har bemyndigande enligt 18 § BVF att skriva föreskrifter för tunnlar om tillämpningen av ovannämnda paragrafer i BVF. Verket har valt att inte ge ut några särskilda föreskrifter för tunnlar bl.a. av det skälet att det är så få objekt och att tunnlar är så speciella byggnadsverk i sig.

Angående 4 § punkten 4 ovan måste anmärkas att lydelsen tillkom genom att äldre bestämmelser överfördes till den nya lagen 1994. Äldre motsvarande lydelse var följande.

”Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.”

I regeringens proposition 1993/94:178 Ändring i plan- och bygglag, m.m.sid 100 anges dock att ”De tekniska egenskapskrav som ställs i den nya lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall motsvara de egenskapskrav på byggnader och anläggningar som nu finns i 3§ byggproduktlagen och i 3 kap, 3-7 och 9 §§ PBL.” Av förarbetena framgår således att de bestämmelser som finns i den nya lagen skall i sak vara oförändrade även om formuleringarna är något annorlunda.

Vissa särskilda krav på nya byggnader finns i 10-13 §§ medan ändring av byggnad regleras ytterligare i 14-17 §§.

Det bör i detta sammanhang noteras att väg- och järnvägstunnlar inte är att betrakta som byggnader. Däremot innefattas de i begreppet byggnadsverk. De är därvid att betrakta som s.k. andra anläggningar.

Boverket har, i enlighet med bemyndigandet i 18 § förordningen meddelat ytterligare tillämpningsföreskrifter på området. Kravet på bärförmåga, stadga och beständighet behandlas främst i Boverkets konstruktionsregler, BKR, medan övriga tekniska egenskapskrav i huvudsak finns preciserade i Boverkets byggregler, BBR.

Boverkets konstruktionsregler, BKR (BFS 1993:58 med ändringar t.o.m. 2003:6) gäller dock efter den senaste revideringen inte enbart vid uppförande av byggnader, utan även uppförande av andra byggnadsverk än byggnader, vilkas bärförmåga, stadga och beständighet har betydelse för människors hälsa och säkerhet genom att brister i dessa egenskaper kan medföra risk för allvarliga personskador. Föreskrifterna gäller ej bergtunnlar och berggrum men däremot tunnlar med inklädnad av betong.

Boverkets byggregler, BBR (BFS 1993:57 med ändringar) gäller däremot

enbart uppförande av byggnader. Dessa regler är således inte direkt tillämpliga på exempelvis tunnlar.

I sammanhanget kan ändå noteras innehållet i BBR 5:31. Denna bestämmelse har följande lydelse.

”Byggnader skall utformas så att *tillfredsställande utrymning* kan ske vid brand. Risken för att personer skadas av nedfallande byggnadsdelar eller genom fall eller trängsel, samt risken för att personer blir instängda i nischer eller återvändsgångar skall särskilt beaktas.”

Byggnämälan

Anordnande av tunnlar är byggnämälningspliktiga enligt 9 kap. 2 § 2 p PBL. Byggnämälan ska göras minst tre veckor innan arbetena påbörjas. Närmare regler om systemet för tillsyn och kontroll finns i 9 kap. PBL. Där nämns bl.a. om kvalitetsansvarig, byggsamråd, beslut om kontrollplan och slutbevis.

De tekniska egenskapskrav som är kopplade till detta system finns i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVL och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVF. 3 kap. 3 § PBL hänvisar till 2 § BVL.

Det finns vissa oklarheter om vad som ingår i bygglovprövningen för de anläggningar som anges i 8 kap. 2 §.

Följande har Boverket påtalat för PBL-kommittén:

”Enligt 8 kap. 2 § PBL är vissa andra anläggningar än byggnader bygglovpliktiga. Ansökningar om lov för sådana anläggningar ska enligt 8 kap. 11 respektive 12 § PBL bifallas bl.a. om åtgärderna uppfyller kraven i 3 kap. 1,2 och 10-18 §§. 3 kap. 3 § PBL som hänvisar till BVL räknas alltså inte upp. Men i 3 kap. 14 § PBL, som räknas upp, hänvisas vidare till 3 kap. 3 § PBL och de tekniska egenskapskraven i BVL. Vid en bokstavstrogen tolkning skulle detta innebära att en prövning av de tekniska egenskapskraven ingår i bygglovprövningen av sådana anläggningar. Det har dock uppenbarligen inte varit avsikten men frågan har uppkommit i anslutning till bygglovprövningen av Botniabanan. I det fallet rörde det sig om brandkraven, utrymningsvägar m.m.

Räddningsverkets kartläggning

Räddningsverket har kartlagt lagen om skydd mot olyckor och lagen om transport av farligt gods.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Brandskydd och utrustning för livräddning

Enligt 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor (LSO) skall ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälighets omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Åtgärderna kan vara av teknisk eller organisatorisk karaktär. Åtgärder av teknisk karaktär kan vara anskaffande av utrustning för brandsläckning medan åtgärder av organisatorisk karaktär kan vara utbildning och information. För att uppfylla dessa krav bör ett systematiskt och kontinuerligt brandskyddsarbete bedrivas under byggnadens eller anläggningens hela användningstid. I detta ingår att brandskyddet bör dokumenteras.

Som framgår av paragrafen gäller 2 kap.2 § LSO huvudsakligen skydd mot brand. Ägare eller nyttjanderättshavare ansvarar för att vidta förebyggande åtgärder för att motverka brand och skador till följd av brand. I fråga om andra olyckshändelser gäller ansvaret enbart utrustning för livräddning.

Utrustning för släckning av brand och för livräddning behövs främst i de fall en räddningsstyrka inte kan hinna anlända på tillräckligt kort tid eller där brand kan utveckla sig snabbt och få svåra följder. Med utrustning för livräddning avses främst sådana anordningar som gör det möjligt för personer att ta sig ut ur byggnader, t.ex. stegar, trappor och nödbalkonger. Utrustning för livräddning kan också vara alarmeringsutrustning såsom automatiska larmordningar, brandvarnare, brandskåp eller hjälptelefoner.

En viktig princip som framgår av bestämmelsen är ”skälighetsprincipen” (”i skälighets omfattning”). Åtgärder som är mer ekonomiskt betungande än som är skälighets med hänsyn till det avsedda syftet kan alltså inte krävas. En klassisk frågeställning är om man kan ställa högre krav än vad man gjort i bygglovsprövningen eller enligt gällande normer när bygglov beviljades. Regeringsrätten har prövat denna fråga (RÅ 82 2:5, Hamnmagasinen i Kristinehamn) och fastslagit att så är möjligt om det finns särskilda skäl. Det ligger i sakens natur att man alltid kan ställa samma krav som gällde när bygglov beviljades.

Kristinehamnsfallet härstammar från den tid då bygglov innehöll ett antal detaljerade krav. Kravet på åtgärder för skydd mot brand enligt den då gällande brandlagen hade å andra sidan i sak samma utformning som det har i nuvarande LSO. Man bör därför fortfarande kunna dra den slutsatsen att de bestämmelser som gällde vid bygglov/bygganmälan utgör grunden, samtidigt som ytterligare krav kan ställas senare om det finns särskilda skäl.

Systematiskt brandskyddsarbete

Systematiskt brandskyddsarbete bör enligt Räddningsverkets allmänna råd (SRVFS 2004:3) bedrivas såväl med avseende på förebyggande åtgärder som på de åtgärder som planeras i händelse av inträffad brand. Det innebär att ägare och nyttjare fortlöpande bör vidta de åtgärder som behövs för att få bort eller minska risken för brand. Tillfälliga besökare, t.ex. järnvägsföretag, omfattas inte av begreppet nyttjare och alltså inte av skyldigheterna i bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO. En bedömning av om brandskyddet är tillfredsställande bör omfatta byggnadens och verksamhetens samtliga brandskyddsåtgärder, vägda mot de brandrisker som finns.

För varje anläggning bör det finnas en dokumentation av brandskyddet som är tillräckligt omfattande för att säkerställa att skäligen brandskyddsåtgärder vidtas och hålls funktionsdugliga. I fråga om enklare anläggningar, med låg brandrisk och en verksamhet som inte ställer särskilda krav på tekniska eller organisatoriska brandskyddsåtgärder samt där tillräcklig information och kunskap kan upprätthållas på annat sätt, behöver skriftlig dokumentation inte upprättas. Det systematiska brandskyddsarbetet bör kunna kommuniceras med dem som berörs av det.

För en trafikunnel bör dokumentationen beskriva tunneln och dess brandskyddslösningar, vilken verksamhet som bedrivs och den organisation som finns för brandskyddet samt de förändringar som sker. Normalt bör dokumentationen finnas samlad.

Skriftlig redogörelse för brandskyddet

Enligt 2 kap. 3 § LSO skall i vissa fall en skriftlig redogörelse för brandskyddet lämnas till kommunen. Av Räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2003:10) om skriftlig redogörelse för brandskyddet framgår att kravet omfattar alla tunnlar som är längre än 500 meter och avsedda för allmän väg eller allmänna kommunikationsmedel.

Den skriftliga redogörelsen skall avse de delar av byggnaden eller anläggningen som innehåller verksamheten. Redogörelsen skall även avse de övriga delar av byggnaden eller anläggningen som har direkt betydelse för brandsäkerheten i denna verksamhet.

Skyldigheter vid farlig verksamhet

2 kap 4 § LSO kräver att det vid anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljö skall finnas särskild beredskap med personal eller egendom för att hindra eller begränsa sådana skador. Länsstyrelsen skall besluta om vilka anläggningar som omfattas av kravet. Räddningsverket bedömer att trafikunnelar inte omfattas.

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods och föreskrifter som meddelats med stöd av denna (ADR-S och RID-S) ställer krav på fortskaffningsmedlet. I princip skall fordon och järnvägsvagnar kunna transporteras "fritt" om de uppfyller kraven i de internationellt harmoniserade föreskrifterna i ADR resp. RID. Enligt ADR är det möjligt med vägvalsstyrning men begreppet finns inte i RID.

Tillsyn

Den operativa tillsynen enligt LSO bedrivs av kommunen. Den regionala tillsynsmyndigheten är länsstyrelsen och den centrala Räddningsverket. Tillsyn över transport av farligt gods på väg utförs huvudsakligen av polisen och för järnväg av Järnvägsstyrelsen.

Förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk

Av 2 § Räddningsverkets instruktion framgår att Räddningsverket bl.a. skall bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor och att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Från den fortsatta beskrivningen av Räddningsverkets uppdrag kan vidare, i 3 § 3 p., utläsas att verket skall bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet och i samverkan med berörda myndigheter och organisationer medverka till att olyckor förhindras och att skador till följd av olyckor begränsas samt att samhällets riskhantering utvecklas.

Vägverkets kartläggning

Vägverket har kartlagt väglagen (1971:948), vägkungörelsen (1971:954), vägmärkesförordningen (1978:1001) och förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket. I Vägverkets redovisning ingår även planerade författningsförslag samt verkets interna föreskrifter.

Lagstiftning m.m.

Enligt 13 § väglagen skall vid byggande av väg tillses att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad samt att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Denna paragraf kan sägas reglera hela vägprocessen. I övrigt finns i väglagen regler om förstudie, vägutredning och vägprojektering. Dessa reglerar när olika utredningar skall göras, vilket innehåll de skall ha samt de olika samrådsförfaranden som skall förekomma med länsstyrelser, kommuner, föreningar, allmänhet och enskilda. Vidare sker hänvisningar i olika sammanhang till miljöbalken. Bland annat nämns att det är länsstyrelsen som enligt 6 kap. 4 § miljöbalken beslutar om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej. I de fall en vägutredning genomförs skall den innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som skall godkännas av länsstyrelsen. Dessa regler har mer karaktär av procedurfrågor och reglerar inte direkt hur krav på säkerhet skall ställas.

I 5 § vägkungörelsen finns en hänvisning till 18 § förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Vägverket ges rätt att meddela föreskrifter i fråga om tekniska krav på väg och anordningar som hör till väg. Med stöd av 18 § har Vägverket också meddelat föreskrifter (VVFS 2004:31) om bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadsverk vid byggande av vägar och gator. Föreskrifterna gäller emellertid inte vägtunnlar. I övrigt synes inget ytterligare hänföras till frågan om personsäkerhet i vägtunnlar utan vägkungörelsens regler är inriktade på samråds- och beslutsprocessen.

Vägmärkesförordningen reglerar anvisningar för trafik på väg och i terräng genom bl.a. vägmärken och vägmarkeringar och har därför också tillämpning på personsäkerhet i vägtunnlar.

I förordningen med instruktion för Vägverket behandlas verkets ansvar och uppgifter som central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet. Av 1 § framgår också att Vägverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås och att verket inom ramen för sitt sektorsansvar skall vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Vidare skall Vägverket enligt 2 § verka för att vägtransportsystemet anpassa och utformas utifrån högt ställda krav på bl.a. trafiksäkerhet. I övrigt innehåller förordningen om instruktion för Vägverket även andra regler som har mer eller mindre direkt bäring på frågan om personsäkerhet i vägtunnlar.

Övrigt

Vägverket har i Tunnel 2004 (Vägverkets publikation 2004:124) behandlat vilka krav som skall gälla vid projektering, konstruktion, nybyggnad och förbättringar av tunnlar i betong eller stål vars längd överstiger 100 meter och för vägtunnlar i berg oberoende av längd. Här återfinns t.ex. generella krav på utrymningsvägar, brandutrustning och tekniska stödsystem. 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) tolkning och tillämpning av de mer övergripande krav på byggnadsverk som ställs i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnader m.m.

Tunnel 2004 har i huvudsak anpassats till de materiella kraven i Europaparlamentets och rådets direktivet 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet.

I promemorian Säkerhet i tunnlar (Ds 2005:18) lämnas förslag till en nationell reglering för att genomföra detta direktiv. I promemorian föreslås en ny lag om säkerhet i tunnlar. Lagen skall omfatta tunnlar i det transeuropeiska vägnätet men även vägtunnlar utanför detta nät om de är längre än 500 meter och har projekterats efter ikraftträdandet (efter april 2006). Som tunnelmyndighet föreslås länsstyrelsen i det län där tunneln byggs. Som tunnelhållare föreslås den som enligt nuvarande lagstiftning svarar för väg- och gatuhållningen. I promemorian föreslås också att Boverket efter samråd med Räddningsverket och Vägverket skall bemyndigas att meddela föreskrifter om bl.a. säkerhetskraven på vägtunnlar.