

Høringsnotat

Høring om forslag til endring i forskrift 15.05.2007 nr. 517 om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) og forskrift 10. desember 2014 nr. 1566 om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.)

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Bakgrunn for forslaget.....	3
3. Gjeldende rett.....	4
3.1. Tunnelsikkerhetsdirektivet og tunnelsikkerhetsforskriften	4
3.2. Tunnelsikkerhetsdirektivet	4
3.3. Tunnelsikkerhetsforskriften	5
3.4. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m.	5
4. Hjemmel	7
5. Relevante bestemmelser i annen lovgivning.....	7
6. Forholdet til EØS-retten	7
7. Nærmere om forslaget	8
7.1. Tunnelsikkerhet i Norge	8
7.2. Tunnelutbedringer på riksveg.....	9
7.3. Tunnelutbedring på fylkesveg og i Oslo kommune	10
7.4. Forslag til nye frister for tunnelutbedringer.....	10
8. Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	11
8.1. Tunnelsikkerhetsforskriften	11
8.2. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m.	12
9. Konsekvenser	12
9.1. Sikkerhetsmessige konsekvenser	12
9.2. Økonomiske og administrative konsekvenser	13
10. Tilbakemelding	14
11. Forslag til forskriftsendringer	14

1. Innledning

Med dette sender Statens vegvesen ved Vegdirektoratet forslag til endringer i forskrift av 15. mai 2007 nr. 517 om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) og endringer i forskrift av 10. desember 2014 nr. 1566 om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.) på høring.

Vegdirektoratet tilrår at tunnelsikkerhetsforskriftene endres slik at tidsfrister for utbedring av visse tunnelene som omfattes av forskriftene utsettes, og har utformet forslag til endringsforskrifter i tråd med denne tilrådingen. Høringsinstansene bes spesielt om å vurdere og eventuelt komme med synspunkter på de utsatte fristene som er foreslått.

Høringen gjennomføres av Vegdirektoratet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet vil oversende høringsuttalelsene til endelig behandling i Samferdselsdepartementet.

Høringsfristen er 15. september.

2. Bakgrunn for forslaget

Denne høringen gjelder endring av forskriftsfestede tidsfrister for utbedring av visse tunneler på riks-, fylkesveg og kommunalt vegnett i Oslo. Tidsfristene som foreslås endret er fastsatt i forskrift 15. mai 2007 nr. 517 om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) § 14 og i forskrift 10. desember 2014 nr. 1566 om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.) § 12.

Tunnelsikkerhetsforskriften § 14 fjerde ledd og tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. § 12 tredje ledd stiller krav til at vegmyndighetene skal utbedre visse tunneler på eget vegnett, slik at tunnelene tilfredsstiller forskriftens krav til minimum sikkerhetsnivå. Forskriften stiller blant annet krav til avløpssystemer, slokkevann, normalbelysning og tilrettelegging for evakuering.

Tunnelutbedringene skal utføres innen en forskriftsfestet frist. For riksveg skulle arbeidet vært fullført innen 30. april 2019, for tunnelene på fylkes- og kommunalt vegnett i Oslo skal tunnelutbedringene ferdigstilles senest innen 1. januar 2025.

Det gjenstår fortsatt et større antall tunneler som ikke er utbedret både på riks- og fylkesveg. En av hovedårsakene til den forsinkede fremdriften er behov for tyngre og mer kostbare utbedringstiltak enn opprinnelig antatt for å oppfylle forskriftenes minstekrav. I tillegg kommer hensynet til forsvarlig trafikkavvikling og oppetid, som gjorde det naturlig å ivareta øvrig vedlikehold samtidig med utbedringskravene gitt av forskriftene. Tiltak som er nødvendige for å oppfylle minimumskravene i forskriftene var ved fastsetting av forskriftene kartlagt som enkelte mangler, men senere erfaring viser at tunnelutbedringene i mange tilfeller har medført en total utskiftning av tunnelutrustningen, for eksempel etablering av nye tekniske bygg. Etter forskriftene ble fastsatt har også standarder og retningslinjer tilknyttet elektroforskriftene blitt revidert en rekke ganger, noe som medførte ytterligere krav ved gjennomføring av tunnelutbedringene. Framdriften for tunnelutbedringene har videre blitt forsinket av de utfordringer som følger av manglende omkjøringsveier ved stenging av tunnelene.

Statens vegvesens analyser indikerer at også framtidige utbedringsprosjekter kan komme i samme situasjon. Vegdirektoratet finner det derfor riktig å foreslå utsatte utbedringsfrister for enkelte av tunnelene som omfattes av forskriftenes virkeområder.

3. Gjeldende rett

3.1. Tunnelsikkerhetsdirektivet og tunnelsikkerhetsforskriften

Nåværende forskrift 15. mai 2007 nr. 517 om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) er fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i veglova

§§ 13 og 62, jf. delegasjonsvedtak 15. mai 2007 nr. 518. Forskriften gjennomfører EUs tunnelsikkerhetsdirektiv i norsk rett og ble sist endret i forbindelse med regionreformen 1. januar 2020.

3.2. Tunnelsikkerhetsdirektivet

EUs tunnelsikkerhetsdirektiv med sikkerhetskrav til tunneler på det transeuropeiske vegnettet (TERN) ble vedtatt 29. april 2004 som Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2004/54/EF om minimum sikkerhetskrav til tunneler på det trans-europeiske vegnettet (EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 17i). Direktivets virkeområde er begrenset til tunneler med en lengde på over 500 meter på TERN. TERN utgjør vegnettet i det transeuropeiske transportnettet (TEN-T), som omfatter de europeiske transportkorridorene innen jernbane, luftfart, veger og vannveger.

TERN i Norge omfatter utvalgte europaveger og noen riksveger. Med hjemmel i TEN-T-retningslinjene 1315/2013/EU, artikkel 49 (6), vedtok EU-kommisjonen i februar 2016 egne TEN-T kart for bl.a. Norge, TEN-T revisjon av Annex III (kartene over nettverk i tredjeland). Disse kartene gjelder fortsatt, men det pågår en revisjon av nåværende TEN-T-retningslinjer i EU. Tunnelsikkerhetsdirektivets fortale oppfordrer i tillegg medlemsstatene til å implementere sammenlignbare sikkerhetsnivåer for tunneler på vegnettet utenfor direktivets virkeområde (TERN).

Tunnelsikkerhetsdirektivets formål er å sikre et minimum sikkerhetsnivå for trafikanter ved å forebygge kritiske hendelser som kan sette menneskeliv, miljøet og tunnelinstallasjonene i fare, samt å gi vern ved eventuelle ulykker. Direktivet inneholder en rekke sikkerhetskrav som stilles til både tunnelenes infrastruktur og drift. Direktivets fortale pkt. 8 viser til at noen tunneler i Europa, satt i drift lenge før 2004, var utformet i en tid da tekniske muligheter og transportforholdene var svært forskjellige. Det er dermed ulike sikkerhetsnivåer i tunnelene på vegnettet i Europa, og dette søker direktivet å rette opp i. I henhold til direktivets artikkel 11 nr. 6 og 7, som regulerer tunneler som var åpne for trafikk på det tidspunkt direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen den 01.12.2006 («eksisterende tunneler»), heter det:

6. Utbedring av tunneler skal være utført i tråd med en plan og skal være avsluttet senest den 30.4.2014.

7. En medlemsstat kan forlenge det i nr. 6 fastsatte tidsrom med fem år, hvis den samlede tunnallengde for eksisterende tunneler dividert med den samlede lengde av den del av det transeuropeiske vegnett, som ligger på dens område, er større enn gjennomsnittet i Europa.

Norge er blant landene i Europa med flest antall kilometer tunneler, og fikk med hjemmel i direktivets art 11 nr. 7 5 års utsettelse til 30.4.2019 for utbedring av de «eksisterende tunnelene» som omfattes av direktivets virkeområde. Direktivet åpner ikke for ytterligere fristutsettelse eller unntak fra utbedringskravet.

Dersom enkelte av de konstruksjonsmessige kravene som er fastsatt i direktivets vedlegg I bare kan oppfylles ved tekniske løsninger som enten ikke kan gjennomføres eller bare kan gjennomføres til en uforholdsmessig kostnad, åpner direktivet for at det kan iverksettes alternative risikoreduserende tiltak, jf. direktivets fortale pkt. 19, jf. art. 3 (2). Virkningen av disse tiltakene skal påvises gjennom en risikoanalyse i samsvar med artikkel 13. Denne unntaksmuligheten gjelder ikke for tunneler på prosjekteringsstadiet, jf. art. 9.

3.3. Tunnelsikkerhetsforskriften

Tunnelsikkerhetsdirektivet er gjennomført i norsk rett, med enkelte tilpasninger, ved tunnelsikkerhetsforskriften. For å etablere et tilnærmet likt sikkerhetsnivå for alle tunneler som var åpne for alminnelig ferdsel på riksveg, ble tunnelsikkerhetsforskriftens virkeområde fastsatt til å gjelde alle tunneler over 500 meter på riksvegnettet. En slik utvidelse utover direktivets virkeområde var også i tråd med oppfordringen i direktivets fortale, jf. over.

I henhold til forskriften § 2 tredje ledd skal det for tunneler som var åpne for offentlig trafikk per 30. november 2006 («eksisterende tunneler»), etter nærmere bestemmelser fastsatt i § 14, jf. forskriftens vedlegg II, foretas en vurdering av om de er i samsvar med kravene forskriften. For tunneler som ikke oppfyller kravene, skal tunnelforvalter overfor Vegdirektoratet foreslå en plan for tilpasning til bestemmelsene i forskriften. Slik utbedring av tunneler skal i henhold til § 14 fjerde ledd utføres etter en tidsplan og skal være fullført innen 30. april 2014, men med mulighet for å forlenge denne fristen med fem år på grunn av stor tunnelmasse. Siste frist for utbedring av tunneler på riksveg var derfor 30. april 2019. Forskriften åpner ikke for ytterligere utsettelse.

I tunnelsikkerhetsforskriften § 9 stilles det krav til gjennomføring av periodiske inspeksjoner av tunnelene utover den ordinære driftsmessige oppfølgingen. Iht. til forskriften skal periodiske inspeksjoner for riksveg utføres av Vegdirektoratet. Disse inspeksjonene skal gjennomføres med intervaller på maksimum seks år. Vegdirektoratet kan innstille eller begrense bruken av en tunnel på riksveg, herunder spesifisere under hvilke forhold normal trafikk skal gjenopptas, dersom sikkerhetskravene i forskriften ikke er oppfylt, jf. tunnelsikkerhetsforskriften § 4.

3.4. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m.

I forbindelse med forvaltningsreformen som trådte i kraft 1. januar 2010 la Ot.prp. nr. 68 (2008-2009) blant annet til grunn at sikkerheten i tunnelene som var omfattet av tunnelsikkerhetsforskriften fra 2004 ikke måtte reduseres ved omklassifisering fra riksveg til fylkesveg eller kommunal veg. Det ble derfor igangsatt et arbeid med en ny forskrift for fylkesveg tunneler som resulterte i en tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. Den 10. desember 2014 fastsatte Samferdselsdepartementet forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo («tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.»). Forskriften trådte i kraft 1. januar 2015, og den ble sist endret i forbindelse med regionreformen 1. januar 2020.

Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg er med enkelte tilpasninger basert på tunnelsikkerhetsforskriftens bestemmelser, og gjelder tunneler over 500 m som er i bruk, under

bygging eller på prosjekteringsstadiet på fylkesveg og kommunal veg i Oslo. Virkeområdet avgrenses til å gjelde tunneler med årlig gjennomsnittlig døgntrafikk (ÅDT) på 300 kjøretøy eller mer, jf. forskriftens § 2.

Formålet med forskriften er det samme som formålet som gjelder tunnelsikkerhetsforskriften, jf. forskriftens § 1, «å sikre laveste tillatte sikkerhetsnivå for trafikanter i tunneler ved krav til å forebygge kritiske hendelser som kan sette menneskeliv, miljøet og tunnelanlegg i fare og til å sørge for vern i tilfelle av ulykker».

Det følger av forskriftens § 12 tredje ledd at tunneler som var åpne for offentlig trafikk per 1. januar 2010 og ikke oppfyller kravene etter forskriften, skal utbedres etter en tidsplan. Utbedringene skal være fullført innen 1. januar 2020, men med mulighet for en forlengelse med fem år på grunn av stor tunnelmasse. Siste frist for utbedring av fylkesvegtunnelene som omfattes av forskriften er dermed 1. januar 2025.

Dersom enkelte av de konstruksjons- eller utrustningsmessige kravene som er fastsatt i forskriftens vedlegg I bare kan oppfylles ved tekniske løsninger som enten ikke kan gjennomføres eller bare kan gjennomføres til en uforholdsmessig høy kostnad, kan Vegdirektoratet eller den direktoratet delegerer myndighet til, godkjenne at det treffes alternative risikoreduserende tiltak som vil føre til likeverdig eller forbedret sikkerhet, jf. forskriftens §8. Virkningene av slike alternative tiltak skal påvises ved en risikoanalyse i samsvar med § 10. Til forskjell fra tunnelsikkerhetsforskriften på riksveg, gjelder denne unntaksmuligheten også for utrustningsmessige krav og for tunneler på prosjekteringsstadiet.

Fylkeskommunen, og Oslo kommune for kommunale veger, er satt som forvaltningsmyndighet for tunnelene etter forskriftens § 4, med ansvar og koordinerende oppgaver for å påse at alle sider ved sikkerheten i en tunnel er ivaretatt, og å treffe de nødvendige tiltak for å sikre samsvar med innholdet i forskriften.

I forskriftens § 9 stilles det krav til gjennomføring av periodiske inspeksjoner. Inspeksjonene skal utføres av fylkeskommunen og i Oslo kommunen. Som for riksveg skal tidsrommet mellom inspeksjonene ikke utgjøre mer enn seks år. Tilfredsstillende ikke tunnelene forskriften, skal Vegdirektoratet, eller den som Vegdirektoratet delegerer myndighet til, underrettes og sikkerhetstiltak skal gjennomføres for å styrke tunnelsikkerheten. Vegdirektoratet, eller den Vegdirektoratet delegerer myndighet til, kan fastsette vilkår for bruk eller gjenåpning av tunnelen eller andre restriksjoner eller vilkår som skal gjelde inntil utbedring er iverksatt, jf. forskriftens § 9 tredje og fjerde ledd, jf. § 4.

4. Hjemmel

Tunnelsikkerhetsforskriften er hjemlet i veglova §§ 13 og 62 første ledd. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m. er hjemlet i lovens §§ 13, 16 og 62 første ledd.

Samferdselsdepartementet har myndighet til å fastsette forskrifter etter veglova §§ 13 og 16 om anlegg og drift og vedlikehold av offentlig veg. I henhold til veglova § 13 har Vegdirektoratet hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser- vegnormaler – jf. forskrift om anlegg av offentlig veg (anleggsforskriften) § 3 nr. 2. De eksisterende tunnelene som må utbedres for å tilfredsstille forskriftenes krav til minimum sikkerhetsnivå ble i sin tid planlagt, prosjektert og bygget etter veglova og anleggsforskriften med tilhørende vegnormaler. Disse vegnormalene ble fastsatt før tunnelsikkerhetsforskriftene trådte i kraft. Med forskriftene kom det nye sikkerhetskrav. For de eksisterende tunnelene, bygd etter dagjeldende vegnormaler, må vegmyndighetene ved tunnelforvalter utarbeide en plan for hvordan tunnelen skal utbedres og tilpasses kravene i forskriftene. I henhold til veglova § 16 kan Samferdselsdepartementet fastsette bestemmelser om drift og vedlikehold av offentlig veg. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m. er hjemlet i denne bestemmelsen.

Kongen kan etter § 62 første ledd gi overgangsbestemmelser og forskrifter ellers til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i veglova. Kongens myndighet i § 62 første ledd til å gi forskrifter er overført til Samferdselsdepartementet når det gjelder tunnelsikkerhet ved Kgl. res. av 15. mai 2007.

Formålet med veglova er å sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veger slik at trafikken kan avvikles på en måte som trafikantene og samfunnet er tjent med. Det er en overordnet målsetting for vegmyndighetene og skape mest mulig trygg og god avvikling av trafikken, jf. veglova § 1 a.

Det følger av veglova § 2, jfr. § 1, at offentlige veger er riksveger, fylkesveger og kommunale veger. TEN-T-vegnettet er en del av riksvegnettet som Statens vegvesen som vegmyndighet har ansvar for. Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesvegene, kommunene har ansvaret for kommunale vegnettet, jf. veglova § 9.

5. Relevante bestemmelser i annen lovgivning

Henvisningen til annen relevant lovgivning er ikke fullstendig, men det vises særskilt til at Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for lovgivning vedrørende brannsikring og redning i tiknytning til tunneler i drift. Kommunene ved det lokale brannvesen fører tilsyn med brannsikkerheten i tunneler etter dette regelverket. I tillegg stilles krav i el-tilsynsloven og flere elektroforskrifter, som forutsettes fulgt når tunnelene skal utbedres etter tunnelsikkerhetsforskriftene.

6. Forholdet til EØS-retten

Etterfølgende vurderinger og forslag tar utgangspunkt i at tidsfristen for utbedring av tunneler som omfattes av tunnelsikkerhetsdirektivets virkeområde ikke kan endres, da det ikke åpnes for ytterligere utsettelse i direktivet, jf. omtale over under pkt. 3.1. Dette innebærer at utbedringsfristen for TERN- tunnelene over 500 meter i tunnelsikkerhetsforskriften for riksveg skal fortsette å gjelde uendret. Forslaget i dette høringsnotatet om å utsette de forskriftsfestede tidsfristene gjelder derfor

kun tunnelene på riksveg over 500 m utenfor TERN og alle tunneler som omfattes av tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg mv. sitt virkeområde.

7. Nærmere om forslaget

Gjennomføringen av tunnelsikkerhetsdirektivet i norsk rett ved tunnelsikkerhetsforskriften for riksveg (2007) og senere fastsettelse av tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m. (2014) skulle bidra til å sikre et minste sikkerhetsnivå for trafikanter i tunneler.

Brann er den mest kritiske hendelsen når det gjelder tunnelsikkerhet, og tiltak for å øke brannsikkerhet i tunneler etter dødsbranner etter ulykker i Mont Blanc-, Tauern- og Gotthard-tunnelene på 90- / tidlig 2000-tallet var et hovedhensyn bak EUs tunnelsikkerhetsdirektiv.

7.1. Tunnelsikkerhet i Norge

Det er relativt få alvorlige trafikkulykker med drepte og hardt skadde i norske tunneler, og hittil har ingen mistet livet som følge av brann. Storulykkespotensialet ved hendelser i tunnel, og ved brann spesielt, er imidlertid betydelig. Det er derfor viktig at samfunnet sørger for tilfredsstillende sikkerhet i tunnelene, og at tunnelsikkerheten er på tilsvarende sikkerhetsnivå uavhengig av om en befinner seg på riksveg eller fylkesveg.

De norske tunnelene er imidlertid preget av stor variasjon, og mange av tunnelene som skal utbedres har utfordrende geometri og begrenset eller mangelfull utrustning. Risikoen knyttet til uønskede hendelser i tunnel avhenger bl.a. av tunnelens trafikkmengde. I tunneler med lav trafikk vurderes ofte sannsynligheten for uønskede hendelser som lavere enn i høytrafikkerte tunneler. Dersom en hendelse oppstår, vil også konsekvensene normalt begrenses fordi det er få kjøretøy og personer i tunnelen. Samtidig stilles det færre krav til sikkerhetstiltak i lavtrafikkerte tunneler, så når en hendelse først skjer, kan konsekvensene være store for den/ de personene som blir involvert. De materielle skadene og samfunnets kostnad med redningsarbeidet kan også være betydelige.

Trafikksikkerhetsarbeid er et felt som er høyt prioritert i Norge, og Statens vegvesen jobber i denne sammenheng systematisk med registrering av ulykker, databehandling, læring og risikohåndtering. Som i de fleste andre land, er sikkerheten med tanke på trafikkulykker bedre i tunneler enn på vegen utenfor, på grunn av stabile værforhold, ingen vegkryss og få syklist og fotgjengere. Norges topografi og værforhold gjør tunneler til en sikkerhetsforbedring for trafikantene, som alternativ til for eksempel rasutsatte veier eller glatt vinterføre. Slike forhold er karakteristiske for tunnelene som gjenstår å utbedre i norske vegtunneler. Noen av disse vegene har trafikkmengder under 1000 kjøretøy/døgn.

Sikkerhet med tanke på trafikkulykker er imidlertid ikke det samme som sikkerhet med tanke på brann. Mens trafikkulykker er relativt hyppige hendelser med konsekvenser som begrenser seg til de involverte kjøretøy og trafikanter, er brann sjeldne hendelser med stort skadepotensiale. Årsaksmekanismene og hendelsesforløpene er ulike, og tiltak som reduserer risikoen for trafikkulykker, vil ikke nødvendigvis redusere risikoen knyttet til brann. Dette er vesentlig for hvordan vi forstår tunnelsikkerhetsforskriftene og minstenivået av sikkerhet de har som formål å sikre.

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har utviklet statistiske modeller for å beregne frekvensen av ulike hendelser i norske vegtunneler, som funksjon av tunnelegenskaper som trafikkmengde, lengde, fartsgrense og stigningsgrad. Modellene kan brukes til å identifisere tunneler som er spesielt utsatt, og den kan inngå som del av kunnskapsgrunnlaget for risikoanalyser der tunnelsikkerhetsforskriften krever dette, for eksempel for å fastslå om særtrekk ved tunnelen tilsier behov for å ytterligere tiltak. Risiko er imidlertid en sammensatt størrelse, der frekvensen av hendelser kun utgjør en del av bildet. Vegdirektoratet arbeider med å lage en revidert veileder for risikoanalyser av vegtunneler, som har til hensikt å gi mer formålstjenlige risikoanalyser med tanke på forskriftens bestemmelser.

Uavhengig av gjeldende krav til tunnelutbedringer i forskriftene, er det viktig at tunnelsikkerheten ivaretas til enhver tid. Tunnelsikkerhetsforskriftene stiller ikke krav til at det iverksettes risikoreducerende tiltak i påvente av tunnelutbedringen, men vegmyndighetene har til enhver tid ansvar for å skape størst mulig trygg og god avvikling av trafikken, jf. veglova §1a. Det er derfor rimelig å forvente at tilpasningen til bestemmelser som angår operasjonelle og administrative tiltak iverksettes før den fysiske tunnelutbedringen. Dette gjelder for eksempel kravet til risikoanalyse av transport av farlig gods, jf. vedlegg I, 3.7.

7.2. Tunnelutbedringer på riksveg

Fram til 2014 var bare åtte TERN-tunneler på riksvegnettet utbedret. Hovedårsaken til at det tok tid før tunnelutbedringene ble satt i gang i stor skala, var at kompleksiteten og kostnadene for tunnelutbedringene i første fase var betydelig undervurdert.

Tidlig i 2006 ble det foretatt en kartlegging av mangler med hensyn til minimumsutstyr som kreves i direktivet. Undersøkelsen viste en rekke mangler som ville vært håndterbare innen fristen dersom infrastrukturen i tunnelene hadde vært ny. Imidlertid gjorde tilstanden på tunnelenes infrastruktur det umulig å bare supplere det eksisterende utstyret. Tunnelenes øvrige tilstand ble ikke kartlagt samtidig med kartleggingen av konsekvenser av direktivet. Omfanget av utbedringsbehovet ble dermed underkommunisert. Endringen av den opprinnelige forutsetningen om at eksisterende elektriske anlegg i tunnelene kunne suppleres med enkelte komponenter uten å påvirke infrastrukturen, har i vesentlig grad bidratt til at det fulle omfanget av utbedringsbehovet ble undervurdert.

Det var tidligere lagt opp til at alt forestående vedlikehold skulle gjennomføres samtidig med gjennomføringen av tiltak i henhold til krav i tunnelsikkerhets- og elektroforskriftene. Som en konsekvens av de økte kostnadene ble det senere lagt opp til at det i hovedsak kun var kritisk vedlikehold og andre forhold som er viktige for tunnelenes sikkerhet som skulle utbedres samtidig med tiltakene i henhold til forskriftene, jf. s. 98 i Samferdselsdepartementets Prop. 1 S (2019-2020).

Problemstillinger knyttet til trafikkavvikling i byggeperioder ble av tilsvarende årsaker undervurdert både med hensyn til tid og kostnader.

Av de tunnelene som pr. i dag gjenstår å utbedre på TERN, opplyser Statens vegvesen at mange ligger innenfor ett geografisk område, som kan defineres som et sammenhengende transportnett. Dette gjelder hovedsakelig tunneler på Vestlandet. Særlig E16 og E39 fremstår som utfordrende. Statens vegvesen poengterer at disse strekningene representerer kjernen i det nasjonale vegtransportsystemet, og hindringer og forsinkelser på grunn av tunnelutbedringene vil utgjøre en svekkelse av framkommelighet, oppetid og pålitelighet for blant annet samfunnskritisk transport.

Prioriteringen av gjenstående tunnelutbedringer på riksveg skjer i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Med saldert budsjett for 2024 vil det i 2024 settes i gang utbedring eller forberedende arbeider i de fleste av tunnelene på TERN som i henhold til tunnelsikkerhetsdirektivet skal utbedres. Utbedring av tunneler på det øvrige riksvegnettet er allerede utsatt på grunn av prioritering av tunneler på TERN.

7.3. Tunnelutbedring på fylkesveg og i Oslo kommune

Vegdirektoratet har tidligere konsultert fylkeskommunene og Oslo kommune om det er behov for en utsettelse av fristen for utbedring av tunneler etter tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m.

Åtte fylkeskommuner svarte Vegdirektoratet, inkludert Oslo kommune. Svarene ga entydig støtte til forslag om fristforlengelse med hensyn både til antall tunneler som må utbedres, og behovet for å fordele finansieringen over flere år. Blant annet skrev Vestland fylkeskommune at de tidligere hadde pekt på problemene med å finansiere og gjennomføre utbedringer innenfor de gjeldende økonomiske rammene og tidsplanene som var satt. Videre skrev Vestland fylkeskommune at det ikke var samsvar mellom statlig finansiering og faktiske kostnader ved tunnelutbedringer, noe som krever større statlige overføringer. I tillegg viste fylkeskommunen til behovet for å ta igjen etterslep samtidig med at tunnelene utbedres for å unngå dobbeltarbeid. Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommuner fremhevet utfordringer med utbedringer av stor tunnelmasse. Trøndelag fylkeskommune skrev i sitt svar at de allerede hadde søkt om fristforlengelse basert på gjeldende regelverk på grunn av utfordringer med utbedringer. Det samme hadde Nordland fylkeskommune gjort, og fått innvilget utsatt frist. Samtidig ga Nordland fylkeskommune beskjed om at ved ny frist og nye vilkår for forlengelse ville ny søknad bli sendt. Agder fylkeskommune påpekte at tunnelene blir stående uten den forskriftsmessige utrustning som kreves, med de farer for sikkerhet det medfører.

Vegdirektoratet vurderer innspillene slik at det er et entydig ønske fra vegmyndighetene om at de forskriftsfestede fristene for tunnelutbedringer på fylkesveg må forlenges. Utfordringene man har støtt på ble ikke forutsett da man gjennomførte tunnelsikkerhetsdirektivet i norsk rett og senere fastsatte tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m. Opphør av sams vegadministrasjon 1. januar 2020 splittet i tillegg opp de faglige og organisatoriske miljøene og dette kan ha påvirket gjennomføringen av tunnelutbedringene.

7.4. Forslag til nye frister for tunnelutbedringer

Gjennomførte og pågående tunnelutbedringsprosjekter av eksisterende tunneler er forsinket, og utbedringsfristen i tunnelsikkerhetsforskriften for riksveg er allerede oversittet. Det store omfanget av tunneler, regionreform og avvikling av sams veiadministrasjon, betydelig økte kostnader og hensynet til framkommelighet har ført til at det ikke var mulig å nå den forskriftsfestede fristen.

Statens vegvesen har i forbindelse med de enkelte tunnelutbedringene hatt dialog med både politiske fora, lokale myndigheter og representanter for næringslivet. Samtlige peker på betydningen av å begrense belastningen tunnelutbedringene har på det totale samfunnsmaskineriet ved å prioritere et minimum av framkommelighet fremfor utbedringshastighet. En ubegrenset ressurstilgang på personell og bevilgninger vil kunne bidra til raskere utbedring av flere tunneler, men belastningen for samfunnet totalt sett ville i tilfelle bli svært høy eller uakseptabel. Dette taler mot en for stor forsering av fremdriftsplanene for de gjenstående tunnelutbedringene.

Etter en samlet vurdering foreslår derfor Vegdirektoratet nye frister for utbedring av visse tunneler på riksveg, fylkeskommunal veg og kommunale veger i Oslo kommune. Utsettelse av frist for utbedring av tunneler er en vanskelig vurdering opp mot nullvisjonen, som har et langsiktig mål om ingen hardt skadde eller drepte i vegtrafikken. Høringsinstansene bes spesielt om å vurdere og eventuelt komme med synspunkter på de utsatte fristene som foreslås nedenfor.

8. Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1. Tunnelsikkerhetsforskriften

Hjemmel

Gjeldende tunnelsikkerhetsforskrift er hjemlet i veglova §§ 13 og 62. Det legges til grunn at forskriften også skal hjemles veglova § 16 om drift og vedlikehold av offentlig veg, jf også tilsvarende hjemling i § 16 for tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.

§ 14 fjerde ledd

I henhold til forskriftens gjeldende § 14 fjerde ledd skal utbedring av eksisterende tunneler utføres etter en tidsplan og være fullført innen 30. april 2014, men med mulighet for å forlenge denne fristen med fem år på grunn av stor tunnelmasse.

Per januar 2024 var 92 av 131 tunneler på TERN ferdig utbedret. De 92 tunnelene utgjør en samlet lengde på 184 135 km. 20 av de resterende tunnelene skal erstattes av nye vegprosjekter og skal ikke utbedres. Avbøtende sikkerhetstiltak er iverksatt, under planlegging eller gjennomføring i de gjenstående tunnelene.

Per januar 2024 er 27 av 94 tunneler på øvrig riksveg utbedret i henhold til forskriften.

Statens vegvesen opplyser at de største utfordringene er i vest hvor om lag 40 riksveggtunneler venter på utbedringer. Med begrensede budsjetter og fortsatt prioritering av TERN mener Statens vegvesen at det ikke vil være mulig å utbedre tunnelene på det øvrige riksvegnettet på denne siden av 2030. På bakgrunn av dette foreslås det å utvide fristene for tunneler på øvrige riksveier i tunnelsikkerhetsforskriften.

Vegdirektoratet foreslår at fristen fastsatt i forskriftens § 14 fjerde ledd for utbedring av tunneler på øvrig riksvegnett utvides fra 30. april 2014, med mulighet for å forlenge fristen med fem år, til 1. januar 2033 med mulighet til forlengelse med ti år til 1. januar 2043.

Fristen for utbedring av tunneler på TERN, 30. april 2014 med mulighet for forlengelse i 5 år, opprettholdes, da denne reguleres av tunnelsikkerhetsdirektivet.

Ikrafttredelse

Vegdirektoratet legger til grunn at endringsforskriften skal tre i kraft straks.

8.2. Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveg m.m.

§ 12 tredje ledd

Gjeldende frist for utbedring av tunneler på fylkesveg m.m. er i § 12 tredje ledd satt til 1. januar 2020 med mulighet for forlengelse til 2025. Vegdirektoratet foreslår at denne fristen for å oppfylle minimumskravene til sikkerhet i forskriftens Vedlegg 1 utsettes til 1. januar 2033. Fylkeskommuner med stor tunnelmasse eller med tunneler med stor kompleksitet kan etter søknad til samme instans gis forlenget frist med ytterligere 10 år til 1. januar 2043. Dette begrunnes med at Statens vegvesens analyser har vist at en ikke vil være i mål med alle tunnelutbedringene innen 2030.

I vurderingen er det både tatt hensyn til trafikantenes og samfunnets behov for sikkerhet i tunneler samt at behovet for bindende nasjonale føringer må balanseres mot fylkeskommunenes og Oslo kommunes handlefrihet. Det er redegjort for de sikkerhetsmessige, økonomiske og administrative og konsekvensene i etterfølgende kapittel.

I tilknytning til høringen bes fylkeskommunene og Oslo kommune oversende Vegdirektoratet en oversikt over tunneler de er ferdige med å utbedre og hvilke tunneler som gjenstår. Hvis det er behov for en lenger frist ber vi om at dette særskilt dokumenteres. Det vises til kriterier under punkt 10 nedenfor for en slik statusrapportering for utbedring av fylkesvegtunneler m.m. utarbeidet av Samferdselsdepartementet.

Ikrafttredelse

Vegdirektoratet legger til grunn at endringsforskriften skal tre i kraft straks.

9. Konsekvenser

9.1. Sikkerhetsmessige konsekvenser

En utsettelse av tidsfristene i tunnelsikkerhetsforskriften vil få konsekvenser for sikkerheten i tunnelene som blir berørt, sammenlignet med om utbedringen hadde blitt gjennomført innen gjeldende tidsfrister.

Utsettelse av tunnelutbedringer vil medføre en utsettelse av oppnåelsen av laveste tillate sikkerhetsnivå, men for tunneler som allerede har oversittet tidsfristen, kan imidlertid en utsettelse bidra til å opprettholde fokus på fremdriften for de gjenstående utbedringene. Tilsvarende kan mer realistiske tidsfrister fremme driv i gjennomføringen, sammenlignet med tidsfrister som ikke er mulige å innfri.

Ensidig fokus på tunnelutbedringer kan føre til at tunnelsikkerhet prioriteres fremfor sikkerhetstiltak på andre deler av vegnettet. Utsatt frist gir økt fleksibilitet i den overordnede sikkerhetsstyringen i vegnettet.

Iht. tunnelsikkerhetsforskriftens §9 skal alle tunneler inspiseres hvert sjette år, uavhengig om de er utbedret eller ikke. Dersom tunnelen ikke tilfredsstillt krav i forskriften, skal tunnelforvalter og sikkerhetskontrolløren underrettes om at det må treffes tiltak for å styrke tunnelsikkerheten. En utsettelse av tidsfristene impliserer imidlertid at avvik fra minstekravene som oppdages under

inspeksjon kan lukkes på intensjon, all den tid formålet med den kommende utbedringen er å lukke avvik mot forskriftens minstekrav. En slik lukking er vanskeligere å forsvare dersom fristene allerede er oversittet.

Forskriften stiller ikke krav til at det iverksettes midlertidige risikoreducerende tiltak i påvente av utbedringen, men dette forstås å være under forutsetning om at utbedringen skjer innen tidsfristen. Dersom fristene forlenges, forventes det at vegeierne vurderer om midlertidige risikoreducerende tiltak kan iverksettes i påvente av utbedring. Dette gjelder også operasjonelle og administrative minstekrav som kan iverksettes uavhengig av den fysiske tunnelutbedringen. Vurdering og evt. innføring av tiltak er også i tråd med vegmyndighetenes ansvar jf. veglova.

9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som beskrevet over har det vært behov for tyngre og langt mer kostbare tiltak enn ventet for å oppnå kravet til minimum sikkerhetsnivå fastsatt i tunnelsikkerhetsforskriftene.

Det er 187 tunneler i Norge som omfattes av direktivet. 125 av disse er «eksisterende tunneler» som var åpne for trafikk 1. desember 2006. Kostnaden for disse tunnelutbedringene i Norge ble opprinnelig kostnadsberegnet til om lag 230 mill. 2006-kr. Kostnadsanslaget tok ikke høyde for eventuelle nødvendige følgekostnader ved tunnelutbedringene. Kostnadsoverslaget tok heller ikke høyde for eventuelt økt forfall grunnet utsatt utskiftning av utstyr i påvente av oppgradering.

I forbindelse med arbeidet med NTP 2018-2029 ble de totale kostnadene ved utbedring av TERN-tunnelene beregnet til om lag 10,7 milliarder kroner. Tidlig i planperioden ble det klart at også disse kostnadene var ganske betydelig undervurdert. Høsten 2019 reviderte Statens vegvesen sin plan for tunnelutbedringene. Den reviderte planen viste at kostnadene ved utbedring av TERN-tunnelene hadde økt med 35 % til 14,5 milliarder kroner. En gjennomgang viste at kostnadsøkningen for tunnelene på resten av riksvegnettet var tilsvarende stor. Hensynet til trafikkavvikling har stedvis stor betydning for kostnadene. Tilsvarende gjelder også for det eksisterende ventilasjons- og elektrotekniske anleggets beskaffenhet. I enkelte utbedringsprosjekter blir kostnadsbildet noe lavere, andre steder mye høyere.

Dersom tidsfrister i tunnelsikkerhetsforskriftene utsettes, antas de samlede økonomiske og administrative konsekvensene å bli enklere å håndtere sammenlignet med gjeldende frister for tunnelutbedringer. Det kan komme noen ekstra kostnader til midlertidige avbøtende sikkerhetstiltak frem til tunnelutbedringene er gjennomført. Kostnadene ved tunnelutbedringene vil ikke bli vesentlig endret, men den økonomiske byrden for staten og fylkeskommunene vil bli fordelt på flere år.

Prioriteringen av tunnelprosjekter på riksvei skjer i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Fylkeskommunene prioriterer selv tunnelprosjekter på sine fylkesveier innenfor sine budsjетtrammer. Staten kompenserer fylkeskommunene for merutgifter i tilknytning til oppfølgingen av krav i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. Finansieringen av utbedringen av tunneler på fylkesveg etter forskriften kompenseres gjennom det statlige rammetilskuddet. Oversikt over fordelingen av midlene går fram av tabell C-fk i Grønt hefte (beregningsteknisk vedlegg til Prop. 1 S for Kommunal- og distriktsdepartementet). Rammetilskuddet kan disponeres fritt innenfor krav i lov- og regelverk om hvilke tjenester som skal ytes. Kompensasjonen blir fordelt særskilt over inntektssystemet på grunnlag av en beregning som Statens vegvesen har gjort av behovet for kompensasjon til hvert fylke. Med videreføring av kompensasjonen, vil fylkeskommunene bli ferdig kompensert for merutgiftene til tunnelutbedringene i løpet av planperioden 2022-2033, slik at det er

lagt opp til Nasjonal Transportplan 2022-2033. Fylkeskommunene og Oslo kommune bes i høringen spesielt vurdere og gi tilbakemelding på om de, basert på disse rammene, vil bli ferdige med utbedringene i sitt fylke innen den nye fristen foreslått satt til 2033, med mulighet for forlengelse til 2043.

10. Tilbakemelding

Det er ønskelig at fylkeskommunene koordinerer sine tilbakemeldinger etter et samlet sett med kriterier. Vegdirektoratet foreslår at det i tilknytning til høringssvarene rapporteres på følgende:

1. Antall tunneler som skal utbedres (totalt antall tunneler med ÅDT over 300)
2. Antall tunneler som er utbedret
3. Hvilke tunneler gjenstår (navn), lengde og ÅDT
4. Plan for gjennomføring av utbedring av de enkelte gjenstående tunnelene (årstall)

11. Forslag til forskriftsendringer

Forskrift om endring i forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften)

Hjemmel: Fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) §§13 og 62

Tilføyd hjemmel: Veglova § 16

EØS-henvisninger: EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 17i (direktiv 2004/54/EF).

I

I [forskrift 15. mai 2007 nr. 517](#) om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) gjøres følgende endring:

§ 14 fjerde ledd skal lyde:

Renovering av tunneler over 500 meter på TERN skal utføres etter en tidsplan og skal være fullført innen 30. april 2014, men med mulighet til å forlenge denne fristen med fem år på grunn av stor tunnelmasse. Renovering av tunneler over 500 meter på øvrig riksveg skal utføres etter en tidsplan og skal være fullført innen 1. januar 2033, men med mulighet til å forlenge fristen med ti år på grunn av stor tunnelmasse.

II

Forskriften trer i kraft straks.

Forskrift om endring i forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.)

Hjemmel: Fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) §§13, §16 og 62,, jf. delegeringsvedtak 15. mai 2007 nr. 518.

I

I [forskrift 10. desember 2014](#) om minimum sikkerhetskrav til visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo (tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m.) gjøres følgende endring:

§ 12 tredje ledd skal lyde:

Renovering av tunneler for å oppfylle kravene til sikkerhetsnivå, skal utføres etter en tidsplan og skal være fullført innen 1. januar 2033. Fylkeskommuner med stor tunnelmasse kan etter søknad til Vegdirektoratet gis forlenget frist med inntil ti år.

II

Forskriften trer i kraft straks.