

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über

Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz

KOM(2002) 769 endg.; Ratsdok. 5207/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 20. Januar 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 31. Dezember 2002 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 783/01 = AE-Nr. 012969.

BEGRÜNDUNG

1 HINTERGRUND

A. Tunnelsicherheit

In ihrem Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik¹ unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit einer EU-Richtlinie zur Harmonisierung von Mindestsicherheitsstandards, die den Nutzern von Tunneln, insbesondere jenen des transeuropäischen Verkehrsnetzes, ein hohes Maß an Sicherheit bieten.

Tunnelunglücke, vor allem Brände, können wegen der räumlichen Enge verheerende Auswirkungen haben. Der Frage der Sicherheit von Straßentunneln wird nicht erst seit den Brandkatastrophen im Montblanc- und im Tauerntunnel 1999 sowie im Gotthard-Tunnel 2001 Aufmerksamkeit geschenkt. Konstrukteure, Auftragnehmer und Betreiber haben im Laufe vieler Jahre eine umfassende Sachkenntnis erworben. Die verheerenden Unglücke haben jedoch die mit Tunneln verbundenen Risiken erneut in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt und verlangen nach politischen Entscheidungen.

Der Zahl der Unfälle in Tunneln ist vergleichsweise gering, da sie keinen widrigen Witterungsbedingungen wie Schnee, Eis, Wind und Regen ausgesetzt sind; dies gilt insbesondere für längere Tunnel. Dennoch kommt es recht häufig zu Bränden, obwohl internationalen Statistiken zufolge die Mehrzahl der Fahrzeugbrände nicht durch Unfälle entstehen, sondern durch Selbstentzündung des Fahrzeugs oder der Ladung infolge von Defekten an der elektrischen Anlage oder Motorüberhitzung. Andererseits wurden die schlimmsten Brandkatastrophen (solche, bei denen Todesopfer, Verletzte oder große materielle Schäden zu beklagen waren) überwiegend durch Unfälle verursacht (12 der 14 weltweit verheerendsten Brände); davon ausgenommen ist die Brandkatastrophe im Montblanc-Tunnel, bei der ein Lastkraftwagen von selbst in Brand geriet.

Darüber hinaus kann eine mögliche Unterbrechung des Verkehrssystems nach einer Brandkatastrophe deren Folgen noch verstärken und das Wirtschaftsleben einer ganzen Region stark beeinträchtigen.

B. Gegenwärtiger Stand

Die baulichen und technischen Sicherheitseinrichtungen neuer und modernisierter Straßentunnel stehen in der Regel mit den nationalen und internationalen Empfehlungen, Anforderungen und Standards in Einklang. Diese Sicherheitseinrichtungen sind jedoch nur dann von maximalem Nutzen, wenn sie ordnungsgemäß und in Verbindung mit einem effizienten Ereignisdienst betrieben werden und die Verkehrsteilnehmer entsprechende Verhaltensmaßregeln beachten. Vorbeugende Wirkung kann auch die Überwachung und Steuerung des Verkehrs durch Polizei oder andere Behörden haben. Dennoch reichen die kontinuierlichen und intensiven Anstrengungen von Straßenbaubehörden und Verkehrspolizei nicht aus, Unfälle und Brände in Tunneln gänzlich auszuschließen.

¹ Weißbuch der Kommission vom 12. September 2001: „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370.

Auf internationaler Ebene hat der Ausschuss für Straßentunnel des Weltstraßenverbands (PIARC) eine Reihe von Empfehlungen einschließlich eines Berichts zur Brand- und Rauchbekämpfung² erstellt. Seit 1995 führt der Weltstraßenverband gemeinsam mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und mit Unterstützung der Europäischen Kommission ein Projekt über den Gefahrguttransport in Straßentunneln durch.

Die Konferenz der westeuropäischen Straßenverkehrsbehörden (WERD) hob im September 1999 die Bedeutung der Sicherheit von Straßentunneln hervor und forderte die Schweiz, Frankreich, Österreich und Italien auf, eine informelle Arbeitsgruppe zur Bewertung eines gemeinsamen Lösungskonzepts zu dem Thema zu bilden. Die von dieser Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Straßentunneln wurden am 14. September 2000 von den WERD verabschiedet.

Die französische Regierung ließ unverzüglich sämtliche Straßentunnel ab 1 000 m Länge einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen. Daraufhin untersuchte ein nationaler Prüfungsausschuss innerhalb von drei Monaten 40 Tunnel. Ein Jahr später, im August 2000, wurde eine neue Vorschrift über die Sicherheit von Straßentunneln³ beschlossen. In Deutschland⁴ und Österreich wurden ähnliche Schritte unternommen.

Die Europäische Kommission kam im September 1999 zu einer Sitzung mit Sachverständigen zusammen. Darin wurde angeregt, die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN-ECE) als mögliches Harmonisierungsforum in Betracht zu ziehen, insbesondere ihre Arbeitsgruppe über die Straßenverkehrssicherheit (WP1), die sich mit Straßeninfrastruktur beschäftigt. Außerdem bezog die Kommission das Thema Tunnelsicherheit in ihr fünftes Forschungsrahmenprogramm ein. Finanziert wurden dabei Forschungsprojekte über dauerhafte und zuverlässige Tunnelstrukturen (DARTS) und die Entwicklung entscheidungsunterstützender Systeme für das Ereignismanagement in Tunneln (SIRTAKI) sowie ein thematisches Netz zu Tunnelbränden (FIT und SAFE-T). Weitere Vorschläge, die vor allem fahrzeuggestützte Vorbeuge- und Informationstechnik betreffen, befinden sich in Vorbereitung.

In der Schweiz setzte das Bundesamt für Straßen (ASTRA) im April 1999 eine Arbeitsgruppe⁵ ein. Diese untersuchte unter Berücksichtigung zahlreicher Sicherheitsaspekte sämtliche Tunnel des schweizerischen Hauptverkehrsstraßennetzes mit mehr als 600 m Länge. Daraufhin wurden eine Reihe sicherheitsfördernder Maßnahmen sofort ergriffen, andere werden nach und nach zu späteren Terminen durchgeführt.

² PIARC (1999): „Committee on Road Tunnels, Fire and Smoke Control in Road Tunnels“ (*Ausschuss für Straßentunnel, Brand- und Rauchbekämpfung in Straßentunneln*), Ref. 05.05.B, 1999, AIPCR/PIARC, La Défense, Frankreich, ISBN 2-84060-064-1.

³ Rundschreiben vom 20. August 2000 über Straßentunnel.

⁴ Arbeitskreis über die Sicherheit von Eisenbahn- und Straßentunneln, November 1999, „Brandschutz in Verkehrstunneln“, FE 82.166/199/B3 der Bundesanstalt für Straßenwesen, Schlussbericht Dezember 2000, BMVBW, Bonn.

⁵ Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Straßentunnel“ vom 23. Mai 2000, Bundesamt für Straßen, Bern, Schweiz.

Auch Eisenbahntunnel sind von Sicherheitsproblemen betroffen. Darüber hinaus sollen in der EU in den kommenden Jahrzehnten sehr lange Eisenbahntunnel gebaut werden, z. B. der Basistunnel auf der Strecke Lyon-Turin mit einer Länge von 52 km und der Brenner-Basistunnel (55 km). Die für Eisenbahntunnel geltenden Sicherheitsanforderungen sind Gegenstand von technischen Spezifikationen und werden im Rahmen der Richtlinien über die Eisenbahninteroperabilität verabschiedet.

2 ZIEL DES VORSCHLAGS

Die wichtigsten Ursachen für Straßenverkehrsunfälle sind fehlerhaftes Verhalten der Verkehrsteilnehmer, unzureichende Ausstattung des Straßennetzes, Fahrzeuge mit technischen Defekten (Fehler an der elektrischen Anlage, defekte Bremsen, überhitzter Motor u. a.) sowie Probleme mit der Ladung (z. B. Instabilität, chemische Reaktionen).

Um Störungen vorzubeugen und ihre Auswirkungen auf ein Mindestmaß zu begrenzen, sind im baulichen, technischen und organisatorischen Bereich Maßnahmen für die Straßenverkehrssicherheit notwendig. Sämtliche dieser Maßnahmen müssen dem neuesten Stand der Technik entsprechen und alle relevanten Faktoren einbeziehen, d. h. Straßennutzer, Ereignisdienste, Infrastruktur und Fahrzeuge.

Um in Straßentunneln ein optimales Sicherheitsniveau zu erreichen, wurden die folgenden Ziele festgelegt:

- **Primärziel: Vorbeugung** (Vermeidung kritischer Ereignisse, die eine Gefahr für Menschenleben, Umwelt und Tunnelbetriebsanlagen bedeuten);
- **Sekundärziel: Abschwächung möglicher Folgen** (etwa von Unfällen und Bränden) durch Schaffung idealer Voraussetzungen, damit
 - Unfallbeteiligte sich in Sicherheit bringen können,
 - Straßennutzer unmittelbar eingreifen können zur Vermeidung größerer Schäden,
 - Ereignisdienste wirksam arbeiten können,
 - die Umwelt geschützt und
 - materieller Schaden begrenzt wird.

Für die Rettung von Menschenleben und die Begrenzung von Sachschäden sind die ersten 10 bis 15 Minuten nach einer Störung oder einem Unfall von entscheidender Bedeutung. Die Vermeidung kritischer Situationen ist daher absolut vorrangig, so dass die wichtigsten der zu ergreifenden Maßnahmen präventiver Art sein müssen.

3 INHALT DES VORSCHLAGS

A. Anwendungsbereich

Die Richtlinie betrifft Tunnel des transeuropäischen Verkehrsnetzes⁶, die länger als 500 m sind. Aus Tunneln mit einer Länge unter 500 m können die Nutzer in der Regel innerhalb von fünf bis zehn Minuten ins Freie gelangen. Innerhalb dieser Zeit sammelt sich der von einem Brandherd ausgehende heiße Rauch auf natürliche Weise schichtförmig an und ermöglicht so ein Entkommen. Tunnel mit weniger als 500 m Länge benötigen im Allgemeinen keine mechanische Belüftungsanlage.

B. Organisatorische Vorschriften

Da die Vielzahl an Organisationen, die mit der Verwaltung, dem Betrieb, der Instandhaltung, Reparatur und Modernisierung von Tunneln beschäftigt sind, eine Erhöhung des Unfallrisikos zur Folge hat, schlägt die Kommission vor, die Organisation der Sicherheit auf nationaler Ebene zu harmonisieren sowie die unterschiedlichen Funktionen und Zuständigkeiten zu klären. Der Vorschlag der Kommission sieht insbesondere vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Aufsichtsbehörde benennt, die von einem Untersuchungsorgan unterstützt wird. In den meisten Fällen werden die Mitgliedstaaten die Möglichkeit besitzen, für die Zwecke dieser Richtlinie bereits bestehende Verwaltungsstellen als Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Für die Sicherheit eines Tunnels wird der Tunnelmanager verantwortlich sein, während der ernannte Sicherheitsbeauftragte für die Überwachung zuständig ist. Die wichtigsten verwaltungstechnischen und organisatorischen Bestimmungen dieser Richtlinie sind in den Artikeln 4, 5, 6 und 7 sowie in Anhang II enthalten.

C. Technische Vorschriften

Das Sicherheitsniveau von Tunneln wird durch zahlreiche Faktoren bestimmt, die sich unter folgenden Überschriften zusammenfassen lassen:

- Infrastruktur
- Betrieb
- Fahrzeuge
- Straßennutzer

Für jede dieser Überschriften werden Anforderungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Sicherheit von Straßentunneln aufgestellt. In Artikel 3 sowie in den Anhängen I und III werden technische Spezifikationen festgelegt. Der Anhang I stützt sich auf vorhandene Harmonisierungsbestrebungen auf internationaler Ebene; eine Ausnahme bildet dabei die Tunnelklassifizierung, die für diese Richtlinie neu eingeführt wird.

⁶ Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. L 228 vom 9.9.1996.

Dieser Klassifizierung mit fünf Ausstattungsniveaus liegen zwei Parameter zugrunde, nämlich Verkehrsaufkommen und Tunnellänge. Dabei wurde für Lastkraftwagen über 3,5 t kein Äquivalenzfaktor für die Bestimmung des Fahrzeugaufkommens angewandt, und die Übergänge zwischen den einzelnen Klassen wurden anhand folgender Annahmen bestimmt: täglicher Anteil des Schwerlastverkehr im Jahresdurchschnitt: 15 %; normale Fahrstreifenbreite: 3,50 m; maximale Steigung: 3 %.

Der Anhang III enthält harmonisierte Vorschriften über Straßenverkehrszeichen und stützt sich auf die Empfehlungen der UN-ECE zur Sicherheit von Straßentunneln sowie auf das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen; die aber beide für die Europäische Union nicht bindend sind. Da die jüngsten Unfälle, insbesondere der Brand im Gotthard-Tunnel 2001, gezeigt haben, dass die meisten Menschenleben zu retten sind, wenn die Betroffenen sich selbst in Sicherheit bringen, besteht eine wichtige und kostengünstige Maßnahme darin, eine ausreichende Zahl deutlicher und selbsterklärender Zeichen anzubringen, die auf die Sicherheitseinrichtungen in einem Tunnel hinweisen.

C 1. INFRASTRUKTUR

Angesichts der großen Zahl von Tunneln und wegen des engen Zusammenhangs von verschiedenen Sicherheitseinrichtungen müssen neue Maßnahmen sorgfältig koordiniert werden. Dies betrifft vor allem Elemente, die auf der Grundlage früherer Standards hergestellt wurden und die umgerüstet werden müssen, damit sie den Anforderungen dieser Richtlinie genügen.

Die von den Straßenverkehrsbehörden festgelegten Sicherheitsvorschriften gelten in der Regel für alle Straßentunnel, damit im gesamten Hauptverkehrsstraßennetz ein einheitliches Sicherheitsniveau erreicht wird. Eine Vielzahl von Leitlinien und Vorschriften besteht jedoch bereits auf nationaler Ebene; andere werden derzeit überarbeitet oder müssen in einigen Fällen noch definiert oder ergänzt werden. Diese nationalen Leitlinien und Vorschriften müssen auf europäischer Ebene überarbeitet und koordiniert werden.

Der Anhang I enthält die wichtigsten Anforderungen für die Infrastruktur, mit denen sämtliche baulichen Einrichtungen, Belüftungssysteme und sonstigen elektromechanischen Anlagen erfasst werden. Darüber hinaus enthält der Anhang III eine Beschreibung sowie Vorschriften bezüglich der Anbringung obligatorischer sicherheitsrelevanter Zeichen, Schilder und Piktogramme.

Richtungsverkehrstunnel verfügen im Brandfall über ein weitaus größeres Sicherheitspotenzial. Die Kommission schlägt deshalb vor, dass Gegenverkehrstunnel nur noch dann gebaut werden sollten, wenn gemäß einer langfristigen Prognose nur ein moderates Verkehrsaufkommen zu erwarten ist (weniger als 50 % der Sättigungsgrenze).

C 2. BETRIEB

Die Hauptaufgaben des Tunnelmanagers bestehen darin,

- sowohl unter Normalbetrieb (Vorbeugung) als auch im Störfall für die Sicherheit der Nutzer und Betreiber zu sorgen;
- die wirkungsvolle Funktion aller Betriebsanlagen (einschließlich Belüftung, Beleuchtung usw.) im Normalbetrieb zu überwachen und diese im Störfall gemäß den Vorschriften anzupassen;

- alle baulichen Einrichtungen und elektromechanischen Anlagen ordnungsgemäß instand zu halten.

Bei Störungen muss der Tunnelmanager eng mit den Ereignisdiensten zusammenarbeiten. Die Ereignisdienste sind zumindest zu konsultieren, wenn es um die Definition folgender Bereiche geht:

- Betrieb im Ereignisfall
- Ereignisdienste
- Alarmpläne

C 3. FAHRZEUGE

Da Brände unmittelbar nach ihrer Entstehung normalerweise einfacher zu löschen sind, sollten alle Lastkraftwagen, Busse und Reisebusse, die einen Tunnel befahren, einen Feuerlöscher mitführen. Der Vorschlag enthält hierzu eine generelle Mitführpflicht, doch beabsichtigt die Kommission, in einem allgemeineren und geeigneteren Zusammenhang detailliertere Vorschriften für alle Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t vorzuschlagen.

Die Kraftstoffbehälter von Lastkraftwagen besitzen ein Fassungsvermögen von durchschnittlich 700 Litern. Die technischen Bestimmungen für Kraftfahrzeuge schreiben jedoch für Lastkraftwagen kein maximales Tankvolumen vor, und die Transportunternehmen verwenden häufig zusätzliche Kraftstoffbehälter; dadurch erhöht sich das Tankvolumen auf bis zu 1 500 Liter, ohne dass zusätzliche Sicherheitskontrollen durchgeführt werden. Für Lastkraftwagen mit Zusatztanks verlangt der vorliegende Vorschlag, dass diese beim Durchfahren von Tunneln leer sein müssen. Die entsprechenden Bestimmungen sind in Anhang I Absatz 3 enthalten. Gleichzeitig wird das Sicherheitsproblem im Zusammenhang mit den zusätzlichen Kraftstoffbehältern, mit denen Lastkraftwagen ausgerüstet werden können, innerhalb der Regulierungsstelle zur Sprache gebracht werden, die für die Rechtsvorschriften im Kfz-Bereich verantwortlich ist.

Außerdem sind Lastkraftwagen, die gefährliche Güter oder Güter mit einem Brennwert über 30 MW befördern, besonders risikobehaftet und sollten mit geeigneten Feuerlöschsystemen ausgerüstet sein. Ferner arbeiten die Automobilhersteller derzeit an technischen Lösungen, die für eine Reihe von Fahrzeugfunktionen (Motor, Turbolader, Bremsen u. a.) das Brandrisiko vermindern sollen. Die Kommission wird gegebenenfalls eine Anpassung der entsprechenden Vorschriften an den technischen Fortschritt in Betracht ziehen.

C 4. STRASSENUTZER

Detaillierte Untersuchungen von Straßenverkehrsunfällen zeigen, dass diese die Folge eines oder mehrerer Fehler innerhalb eines komplexen Systems sind, das Fahrer und Fahrzeuge sowie die Straße und ihre Umgebung einschließt.

Dieser Vorschlag befasst sich nicht vorrangig mit menschlichen Verhaltensweisen. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass bei Straßenverkehrsunfällen menschliches Versagen die wichtigste Rolle spielt. Daher müssen die Bemühungen, die Sicherheit des Straßenverkehrs zu verbessern, in erster Linie auf die Verhütung menschlichen Versagens gerichtet sein. In einem

zweiten Schritt muss dafür gesorgt werden, dass die Fehler von Fahrzeugführern keine ernsthaften Folgen nach sich ziehen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, menschliche Verhaltensweisen direkt oder indirekt zu beeinflussen. Mit diesem Vorschlag soll erreicht werden, dass die Straßennutzer besser über die Sicherheit von Tunneln unterrichtet werden, z. B. durch Informationskampagnen in den Mitgliedstaaten und eine verbesserte Kommunikation zwischen dem Tunnelmanager und den Tunnelnutzern.

4 ANZAHL UND LAGE DER VON DIESEM VORSCHLAG ERFASSTEN TUNNEL

Diese Richtlinie enthält Bestimmungen, die sowohl bereits in Betrieb genommene Tunnel betreffen als auch solche, die sich im Bau oder in der Entwurfsphase befinden.

Für die Erstellung eines Verzeichnisses der bestehenden und zukünftigen TEN-Straßentunnel wurden mehrere Quellen herangezogen.

Die UN-ECE hat ein Verzeichnis erstellt, in dem Straßentunnel mit einer Länge über 1 000 m erfasst sind. Darin werden 370 Tunnel mit einer Gesamtlänge von 900 km aufgelistet. 182 dieser Tunnel befinden sich innerhalb des transeuropäischen Straßennetzes; ihre Gesamtlänge beträgt 446 km.

Zahlreiche Straßentunnel in der EU befinden sich derzeit in Bau oder in der Entwurfsphase und wurden ebenfalls in das Verzeichnis aufgenommen. Um die kurz vor der Fertigstellung stehenden Tunnel zu ermitteln, wurde auf Daten der UN-ECE und auf andere Quellen zurückgegriffen. Demzufolge ist dies bei 64 Tunneln mit einer Gesamtlänge von 172 km der Fall.

Voraussichtlich werden in Griechenland die meisten TEN-Tunnel mit einer Länge über 1 000 m Betrieb genommen. Fast alle der 16 neuen Tunnel mit einer Gesamtlänge von 36 km sind Teil der Egnatia-Autobahn. In Italien sind es 13 neue Tunnel mit über 1 000 m Länge und in Deutschland 12.

Tunnel mit einer Länge zwischen 500 und 1 000 m sind in der Datenbank der UN-ECE nicht enthalten und wurden daher vor allem anhand von Statistiken der Mitgliedstaaten und anderer Quellen ermittelt. Die Neubauten unter den TEN-Tunneln dieser Länge wurden mit einer ähnlichen Methode festgestellt.

So wurden insgesamt 216 bestehende TEN-Straßentunnel mit einer Länge von 500 - 1 000 m ermittelt, von denen sich 70 % in Italien befinden. Ihre Gesamtlänge beträgt 151 km. Weitere 50 TEN-Straßentunnel derselben Länge sollen innerhalb der nächsten fünf Jahre eröffnet werden. Ihre Gesamtlänge beläuft sich auf 39 km.

Die Tunneldichte in Italien und Österreich übersteigt derzeit bei weitem den EU-Durchschnittswert.

Mitgliedstaat	Bestehende TEN-Tunnel > 1 000 m	Neue TEN- Tunnel > 1 000 m 2002-2010	Bestehende TEN-Tunnel 500 - 1 000 m	Neue TEN- Tunnel 500 - 1 000 m 2002-2010	TEN-Tunnel insgesamt > 500 m 2010
Österreich	33	8	19	4	64
Belgien	1	0	1	0	2
Deutschland	19	12	18	6	55
Dänemark	1	0	2	0	3
Spanien	16	3	4	2	25
Finnland	0	1	0	4	5
Frankreich	18	2	13	2	35
Ver. Königreich	6	2	4	0	12
Griechenland	3	16	4	22	45
Irland	0	1	0	0	1
Italien	83	13	144	6	246
Luxemburg	0	0	0	3	3
Niederlande	1	3	7	0	11
Portugal	1	0	0	1	2
Schweden	0	3	0	0	3
EU insgesamt	182	64	216	50	512

Tabelle: Verzeichnis der TEN-Straßentunnel

Darüber hinaus ist Norwegen das einzige EWR-Land, das in seinem Hauptverkehrsstraßennetz Tunnel über 500 m Länge besitzt; dies sind insgesamt 130 Tunnel mit einer Gesamtlänge von 200 km.

Nur drei der Beitrittsländer besitzen Tunnel über 500 m Länge. Innerhalb des TINA-Netzes verfügen Bulgarien, Slowenien und die Slowakei über jeweils vier, fünf und einen Tunnel dieser Kategorie; die Gesamtlänge beläuft sich auf 15 km.

5 RECHTFERTIGUNG EINER MASSNAHME AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Diesem Vorschlag liegt der Artikel 71 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zugrunde und betrifft lange Tunnel im transeuropäischen Straßennetz, die im Langstreckenverkehr innerhalb der Europäischen Union eine bedeutende Rolle spielen.

In allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Finnlands und Irlands befinden sich Tunnel, die unter die Richtlinie fallen. Sie wurden aufgrund von Anforderungen gebaut, die mittlerweile veraltet sind. Entweder entsprechen ihre Betriebsanlagen nicht mehr dem Stand der Technik, oder die Verkehrsbedingungen haben sich seit ihrer Inbetriebnahme grundlegend geändert. Generell gibt es keine nationalen Rechtsvorschriften, nach denen Tunnelbetreiber verpflichtet wären, sicherheitsverbessernde Maßnahmen durchzuführen, nachdem ein Tunnel in Betrieb genommen wurde.

Das Risiko, dass es in Tunneln zu Brandkatastrophen kommt, ist in den vergangenen Jahren offenkundig erheblich gestiegen. Ferner stellte sich heraus, dass mangelnde Koordinierung das Unfallrisiko in grenzüberschreitenden Tunneln erhöht. Außerdem haben schwere Unfälle aus der jüngeren Vergangenheit gezeigt, dass ausländische Nutzer wegen der fehlenden Harmonisierung von Sicherheitsinformationen, Kommunikations- und sonstigen Einrichtungen größere Gefahr laufen, bei einem Unfall zu Schaden zu kommen.

Diese Richtlinie wird den Schutz von Straßennutzern und wichtigen Infrastruktureinrichtungen verbessern. Ein Nichttätigwerden hätte negative Folgen, da Tunnelunglücke erwiesenermaßen durch den Verlust von Menschenleben, stärkere Verkehrsüberlastung, Umweltverschmutzung, zusätzliche Risiken und Reparaturen enorme Kosten verursachen.

6 BEWERTUNG DES VORSCHLAGS

Die Kommission beauftragte das Unternehmen „ICF Consulting Ltd“ mit einer Kosten-Nutzen-Analyse zur Beurteilung der verschiedenen Möglichkeiten, die zur Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die ersten Ergebnisse lagen im Mai 2002 vor; sie wurden am 21. Mai und 12. September 2002 mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zusammen mit den Vorschriften selbst erörtert. Die Sachverständigen akzeptierten die vorgeschlagenen Anforderungen in ihren Grundzügen und nahmen zu einer Reihe technischer Fragen Stellung. Die Stellungnahmen wurden bei der Erarbeitung des endgültigen Vorschlags, wann immer dies sinnvoll erschien, berücksichtigt.

A. Kosten der Maßnahme

Die mit den Verbesserungen verbundenen Kosten verteilen sich auf drei Bereiche: Modernisierung und Ausrüstung, Betriebskosten sowie Kosten durch Verkehrsbehinderungen, die infolge der Modernisierungsarbeiten entstehen. Die Kosten für die Modernisierung von Straßentunneln auf der Grundlage sämtlicher in Anhang I genannten Anforderungen können sehr hoch ausfallen, da Tunnel die teuerste Straßeninfrastruktur darstellen. Daher erlaubt es die Richtlinie den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Umständen kostengünstigere Maßnahmen durchzuführen, sofern damit ein ausreichendes Sicherheitsniveau erreicht wird. Aus diesem Grund enthält das in Anhang I beschriebene Klassifizierungssystem unterschiedliche Anforderungen, die sich nach dem Verkehrsaufkommen und der Tunnellänge richten. Außerdem enthält der Vorschlag eine Bestimmung, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, alternative Maßnahmen zur Risikominderung zu akzeptieren, sofern die Modernisierungskosten gegenüber den Kosten für einen Tunnelneubau unverhältnismäßig hoch sind. Die Ergebnisse belegen jedoch eindeutig, dass unbedingt in die Sicherheit von Tunneln zu investieren ist und dabei die Tunnel mit dem größten Fahrzeugaufkommen und dem höchsten Unfallrisiko Vorrang haben müssen.

Bei Tunneln, für die eine Ausnahmeregelung gilt, können die Baukosten sich auf bis zu ein Fünftel verringern. Die mit dem Vorschlag verbundenen Gesamtkosten bewegen sich zwischen 2,6 und 6,3 Mrd. Euro. Dem zweiten Betrag liegt die Annahme zugrunde, dass alle bestehenden Tunnel umgebaut und an die für neue Tunnel geltenden Bestimmungen angepasst werden. Der geringere Betrag ist eine Schätzung, bei der bestimmte bauliche Änderungen durch alternative Maßnahmen, z. B. Verkehrsbeschränkungen, ersetzt werden.

Der größte Teil der Kosten entfällt auf Modernisierung und Ausrüstung, während der durch Verkehrsbehinderungen verursachte Anteil schätzungsweise ein Viertel ausmacht.

Die mit der vorgeschlagenen Richtlinie verbundenen Kosten werden von den Mitgliedstaaten getragen.

B. Erwarteter Nutzen

Der erwartete Nutzen der Maßnahme betrifft folgende Bereiche:

- Vermeidung von Unfällen bzw. Abschwächung ihrer Folgen: Die direkten Kosten einschließlich Reparaturkosten im Zusammenhang mit den jüngsten Tunnel-

Brandkatastrophen übersteigen bei weitem die in der Mitteilung zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU von 1997⁷ angeführten direkten Kosten von 1 Mio. Euro, die ein tödlicher Straßenverkehrsunfall im Durchschnitt verursacht. Die Veranschlagung der durch Tunnelunglücke verursachten direkten Kosten erfolgte mit Hilfe einer Durchsicht der neueren Literatur zu diesem Thema sowie der Erfassung begrenzter aktueller Unfalldaten. Sie betragen schätzungsweise 210 Mio. Euro jährlich.

- Zu berücksichtigen sind außerdem die indirekten Kosten für die Wirtschaft infolge einer Tunnelschließung. Untersuchungen zufolge betragen diese Kosten im Fall der unfallbedingten Schließung des Montblanc-Tunnels allein in Italien 300 - 450 Mio. Euro pro Jahr⁸.
- Schließlich sind mit der Richtlinie erhebliche indirekte Vorteile verbunden. Die unfallbedingte Schließung von Tunneln zieht nicht nur die Wirtschaft der betroffenen Region in Mitleidenschaft, sondern beeinträchtigt auch das Wirtschaftsleben auf nationaler und in einigen Fällen sogar auf europäischer Ebene. Sie verteuert die Transportkosten, verringert die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Gebiete und beeinträchtigt die Sicherheit des Straßenverkehrs, weil in der Regel Umwege gefahren werden müssen und dadurch alle Straßennutzer gegebenenfalls längerfristig⁹ größeren Gefahren ausgesetzt sind.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Das Weißbuch der Kommission „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ sieht bezüglich der Tunnelsicherheit ein zweistufiges Konzept vor.

Der vorgeschlagene Rechtsakt sieht vor, **kurz- und mittelfristig** Mindeststandards festzulegen, um den Nutzern von Straßentunneln rasch ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Der Vorschlag umfasst wie angekündigt die wichtigsten technischen und betrieblichen Sicherheitsaspekte: technische Ausrüstungen (Be- und Entlüftungsanlagen, Schutzräume, Sicherheitsstollen), Verkehrsvorschriften (Verkehrsbeschränkungen, abwechselnde Freigabe jeweils nur einer Fahrtrichtung), Schulung des Betriebspersonals im Hinblick auf schwere Unfälle, Organisation der Rettungsdienste, Nutzerinformation über Verhaltensmaßregeln im Brandfall sowie Kommunikationseinrichtungen für eine beschleunigte Evakuierung bei Bränden.

Schließlich werfen die jüngsten Tunnel-Brandkatastrophen die Frage nach der Nachhaltigkeit des Verkehrs auf, insbesondere bezogen auf Gebirgsregionen. Eine der Prioritäten des Weißbuchs über die Verkehrspolitik ist die Schaffung eines einheitlichen Konzepts zur Entwicklung **mittel- und langfristiger** Lösungen einschließlich einer Verlagerung des

⁷ Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU: Programm für 1997-2001, KOM(97) 131 endg. vom 9. April 1997.

⁸ „Valutazione degli effetti economici sui sistemi regionali e nazionali della chiusura del traforo del Monte Bianco“ (*Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Schließung des Montblanc-Tunnels auf die regionalen und nationalen Systeme*), Prometeia, Mai 1999.

⁹ Die Instandsetzung und Modernisierung des Montblanc-Tunnels nahmen fast drei Jahre in Anspruch.

Verkehrs auf alternative Verkehrsträger. Diese Maßnahmen werden im Einklang mit dem beigefügten Vorschlag wesentlich zur Senkung des Unfallrisikos in Tunneln beitragen.

Die Kommission schlägt daher vor, dass das Europäische Parlament und der Rat die vorliegende Richtlinie über Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz verabschieden.

Die Kommission setzt unterdessen eine Arbeitsgruppe mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten sowie aus Fachorganisationen mit folgenden Zielen ein:

- Zusammenstellung der erforderlichen Daten zur Erarbeitung einer harmonisierten Risikoanalyse;
- weitere Verbesserung der Sicherheitsmindestvorschriften für den Bau, den Betrieb, die Wartung, Reparatur, Erneuerung, Sanierung und Modernisierung von Tunneln verschiedener Länge sowie Verbesserung der Verkehrssituation in diesen Tunneln, z. B. durch Verkehrszeichen, Beschränkungen für Fahrzeuge und gefährliche Güter, Fahrerschulungen;
- Sammeln von Informationen über Vorschriften für die Tunnelsicherheit, insbesondere über neue Verfahren des Verkehrsmanagements.

Nachdem die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Aufsichtsbehörden benannt haben, wird die Kommission für deren Vertretung in der Sachverständigengruppe sorgen, die außerdem als Bindeglied zwischen den Mitgliedstaaten agieren wird. Ferner wird die Kommission internationale Fachorganisationen aus Drittländern, insbesondere der Schweiz und Norwegen, auffordern, Vertreter zu entsenden, um deren Meinungen und Erfahrungen zu bestimmten Fragen zu berücksichtigen und eine gute Zusammenarbeit sicherzustellen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 71 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission¹⁰,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹¹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹²,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag¹³,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Kommission kündigt in ihrem Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“¹⁴ an, in Bezug auf Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln des transeuropäischen Straßennetzes Vorschläge zu unterbreiten.
- (2) Das Verkehrssystem, insbesondere das transeuropäische Verkehrssystem im Sinne der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes¹⁵, ist für die Förderung der europäischen Integration und die Sicherstellung einer hohen Lebensqualität für die europäischen Bürger von größter Bedeutung. Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ist es, im transeuropäischen Straßennetz für ein einheitliches, konstantes und hohes Niveau in Bezug auf Sicherheit, Dienste und Komfort zu sorgen.

¹⁰ ABl. [...] vom [...], S. [...].

¹¹ ABl. [...] vom [...], S. [...].

¹² ABl. [...] vom [...], S. [...].

¹³ ABl. [...] vom [...], S. [...].

¹⁴ Weißbuch der Kommission vom 12. September 2001: „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370.

¹⁵ ABl. L 228 vom 9.9.1996, S.1, geändert durch die Entscheidung Nr. 1346/2001/EG, ABl. L 185 vom 6.7.2001, S. 1.

- (3) Tunnel von über 500 m Länge stellen wichtige Bauten dar, die großräumige Gebiete in Europa miteinander verbinden und für das Funktionieren und die Entwicklung der regionalen Wirtschaft eine entscheidende Rolle spielen.
- (4) Der Europäische Rat hat mehrfach, insbesondere am 14. und 15. Dezember 2001 in Laeken, mit Nachdruck auf die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Tunnelsicherheit hingewiesen.
- (5) Die Verkehrsminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Österreichs und der Schweiz kamen am 30. November 2001 in Zürich zusammen und verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung mit Empfehlungen zur Angleichung nationaler Rechtsvorschriften, welche die in jüngster Zeit harmonisierten Vorschriften zur Verbesserung der Sicherheit in langen Tunneln betreffen.
- (6) Da die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme, nämlich die Verwirklichung eines einheitlichen, konstanten und hohen Schutzniveaus für alle europäischen Bürger innerhalb von Straßentunneln, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher in Anbetracht des erforderlichen Harmonisierungsgrads besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (7) Tunnelunglücke der jüngeren Vergangenheit unterstreichen die Bedeutung, die Tunnel für die Menschen sowie in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht besitzen.
- (8) Einige der in Europa seit langem bestehenden Tunnel wurden zu einer Zeit konstruiert, als die technischen Möglichkeiten und die Bedingungen des Verkehrs gegenüber der heutigen Situation sehr unterschiedlich waren. Deshalb bestehen unterschiedliche Sicherheitsniveaus, die es zu verbessern gilt.
- (9) Die Sicherheit in Tunneln erfordert eine Reihe von Maßnahmen, u. a. bezüglich folgender Aspekte: Tunnelgeometrie und -konstruktion, Sicherheitseinrichtungen einschließlich Verkehrszeichen, Verkehrsmanagement, Schulung der Ereignisdienste, Störfallbeherrschung, Information der Nutzer über Verhaltensmaßregeln in Tunneln sowie Verbesserung der Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden und Ereignisdiensten wie Polizei, Feuerwehr und Rettungskräften.
- (10) Um ein ausgewogenes Konzept zu verwirklichen und den hohen Kosten der Maßnahmen Rechnung zu tragen, sollte der Mindestumfang an Sicherheitseinrichtungen für jeden Tunnel aufgrund der Tunnelklasse und des zu erwartenden Verkehrsaufkommens festgelegt werden. Zu diesem Zweck sollten abgestufte Ausrüstungskategorien definiert werden.
- (11) Internationale Einrichtungen wie der Weltstraßenverband und die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen sprechen seit langem wertvolle Empfehlungen zur Verbesserung und Vereinheitlichung von Sicherheitseinrichtungen und Verkehrsvorschriften in Straßentunneln aus. Wegen ihrer Unverbindlichkeit können diese Empfehlungen jedoch nur dann volle Wirksamkeit erlangen, wenn die darin enthaltenen Anforderungen gesetzlich vorgeschrieben werden.

- (12) Ein hohes Sicherheitsniveau in Tunneln kann nur durch ordnungsgemäße Instandhaltung der Sicherheitseinrichtungen aufrechterhalten werden. Die Mitgliedstaaten sollten Informationen über moderne Sicherheitsverfahren sowie unfall- und störfallbezogene Daten systematisch austauschen.
- (13) Damit die Tunnelmanager die Vorschriften dieser Richtlinie ordnungsgemäß erfüllen, sollten die Mitgliedstaaten eine oder mehrere Behörden auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene benennen, die für die Tunnelsicherheit generell verantwortlich sind.
- (14) Die Durchführung dieser Richtlinie erfordert einen flexiblen und abgestuften Zeitplan. Dies ermöglicht die Fertigstellung der dringendsten Arbeiten, ohne dabei das Verkehrssystem wesentlich zu beeinträchtigen oder bei öffentlichen Bauarbeiten in den Mitgliedstaaten Engpässe zu verursachen.
- (15) Die Kosten für die Modernisierung bestehender Tunnel sind, vor allem geografisch bedingt, je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, so dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, die für die Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie notwendigen Modernisierungsarbeiten zeitlich zu strecken, sofern die Tunneldichte in ihrem Hoheitsgebiet wesentlich über dem europäischen Durchschnitt liegt.
- (16) Bei bereits in Betrieb genommenen Tunneln und solchen, die nicht innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie eröffnet werden, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, risikomindernde Maßnahmen als Alternative zu den Anforderungen der Richtlinie zu akzeptieren, sofern die Kosten für bauliche Maßnahmen unangemessen hoch sind.
- (17) Zur Verbesserung der Tunnelsicherheit sind weitere technische Fortschritte erforderlich. Für die Anpassung der Vorschriften dieser Richtlinie an den technischen Fortschritt durch die Kommission sollte ein Verfahren eingeführt werden. Dieses Verfahren sollte auch bei der Verabschiedung einer harmonisierten Risikoanalyse zur Anwendung kommen.
- (18) Die zur Anwendung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen sollten gemäß dem Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse¹⁶ verabschiedet werden.
- (19) Um die Arbeiten auf Gemeinschaftsebene aufeinander abzustimmen und so Verkehrsbeeinträchtigungen zu reduzieren, sollten die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht über die von ihnen beabsichtigten Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie vorlegen –

¹⁶ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Diese Richtlinie legt Präventivmaßnahmen sowie Maßnahmen fest, die bei Unfällen in Tunneln des transeuropäischen Straßennetzes ein Mindestniveau an Sicherheit gewährleisten.
- (2) Sie gilt für alle Tunnel des transeuropäischen Straßennetzes, die länger als 500 Meter sind, unabhängig davon, ob sie sich in Betrieb, im Bau oder in der Entwurfsphase befinden.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) „*transeuropäisches Straßennetz*“ das in Anhang I Abschnitt 2 der Entscheidung Nr. 1692/96/EG ausgewiesene und auf Karten dargestellte Straßennetz. Die Karten beziehen sich auf die entsprechenden Abschnitte im verfügbaren Teil und/oder in Anhang II dieser Entscheidung;
- (2) „*Verkehrsaufkommen*“ den täglichen mittleren Tunneldurchgangsverkehr in beide Fahrtrichtungen, der jeweils zu Beginn eines Jahres für einen gleitenden Dreijahreszeitraum errechnet wird. Für die Ermittlung des Verkehrsaufkommens wird jedes Motorfahrzeug als eine Einheit gerechnet;
- (3) „*Ausrüstungskategorie*“ die für jeden Tunnel erforderliche sicherheitsbezogene Mindestausrüstung; es gibt fünf Sicherheitsklassen, die in Anhang I beschrieben werden und die von der Tunnelklasse, dem Verkehrsaufkommen und der Tunnellänge abhängig sind;
- (4) „*Ereignisdienste*“ alle örtlichen, sowohl öffentlichen wie privaten Dienste oder Tunnelbedienstete, die bei einem Unfall Hilfe leisten, einschließlich Polizei, Feuerwehr und Rettungskräften.

Artikel 3

Sicherheitsmaßnahmen

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Tunnel die sicherheitsbezogenen Mindestanforderungen gemäß Anhang I erfüllen.
- (2) Die Mitgliedstaaten können risikomindernde Maßnahmen als Alternative zu bestimmten, in Anhang I festgelegten baulichen Anforderungen akzeptieren, sofern diese Anforderungen nur durch technische Lösungen eingehalten werden können, deren Realisierung wesentlich teurer ist als bei einem gleichwertigen Tunnelneubau. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird anhand einer Risikoanalyse gemäß den

Bestimmungen des Artikels 13 nachgewiesen. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unter Angabe von Gründen mit, welche risikomindernden Alternativmaßnahmen sie akzeptieren. Die Tunnel, die sich in der Entwurfsphase gemäß Artikel 9 befinden, sind von den Bestimmungen dieses Absatzes ausgenommen.

- (3) Den Mitgliedstaaten steht es frei, strengere Vorschriften zu erlassen, sofern sie mit dieser Richtlinie in Einklang stehen.

Artikel 4

Aufsichtsbehörde

- (1) Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere Aufsichtsbehörde(n), im Folgenden „die Aufsichtsbehörde“ genannt; sie ist für sämtliche Sicherheitsaspekte eines Tunnels verantwortlich, insbesondere für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie, und agiert als Anlaufstelle für die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten.
- (2) Die Aufsichtsbehörde kann auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene eingerichtet werden.
- (3) Für Tunnel, die im Hoheitsgebiet nur eines Mitgliedstaats liegen, ist nur eine einzige Aufsichtsbehörde zuständig. Liegt ein Tunnel im Hoheitsgebiet zweier Mitgliedstaaten, so kann jeder der betroffenen Mitgliedstaaten eine Aufsichtsbehörde benennen.
- (4) Die Aufsichtsbehörde ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle unter ihrer Verantwortung stehenden Tunnel den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.
- (5) Die Inbetriebnahme eines neuen Tunnels und der Umbau eines bestehenden Tunnels bedürfen der vorherigen Zustimmung der Aufsichtsbehörde.
- (6) Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt, den Tunnelbetrieb einzustellen oder einzuschränken, sofern die Sicherheit nicht gewährleistet ist. Sie legt dabei die Bedingungen fest, unter denen der normale Verkehrsbetrieb wieder aufgenommen werden kann. Waren vor der Benennung der Aufsichtsbehörde andere Stellen als benannte Aufsichtsbehörden tätig, so können diese ihre früheren Aufgaben weiterhin wahrnehmen, sofern sie mit dieser Richtlinie in Einklang stehen.

Artikel 5

Untersuchungsorgan

Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere Untersuchungsorgane, die im Auftrag der Aufsichtsbehörde Bewertungen, Prüfungen und Inspektionen durchführen. Diese Aufgaben können von der Aufsichtsbehörde selbst wahrgenommen werden. Die Untersuchungsorgane erfüllen die harmonisierten Normen über die Arbeitsweise von Konformitätsbewertungsstellen (EN 45000). Mit dem Tunnelmanagement befasste Organisationen können nicht als Untersuchungsorgan zugelassen werden.

Artikel 6

Tunnelmanager

- (1) Die Aufsichtsbehörde erkennt für jeden Tunnel nur einen einzigen Tunnelmanager an. Der Tunnelmanager ist die öffentliche oder private Stelle, die für den Tunnelbetrieb verantwortlich ist. Für Tunnel, die im Hoheitsgebiet zweier Mitgliedstaaten liegen, erkennen die beiden Aufsichtsbehörden nur einen einzigen Tunnelmanager an.
- (2) Der Tunnelmanager erstellt über alle erheblichen Störungen und Unfälle, die sich im Tunnel ereignen, einen mit Erklärungen versehenen Bericht. Der Bericht wird dem Sicherheitsbeauftragten gemäß Artikel 7 und den Ereignisdiensten innerhalb von höchstens einem Monat zugeleitet.
- (3) Wird ein Untersuchungsbericht angefertigt, in dem die Umstände einer Störung oder eines Unfalls oder die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen untersucht werden, so leitet der Tunnelmanager diesen Bericht spätestens einen Monat, nachdem er selbst ihn erhalten hat, an den Sicherheitsbeauftragten und die Ereignisdienste weiter.

Artikel 7

Sicherheitsbeauftragter

- (1) Der Tunnelmanager ernennt für jeden Tunnel einen Sicherheitsbeauftragten, der sämtliche Präventiv- und Sicherungsmaßnahmen überwacht, um die Sicherheit der Nutzer und des Betriebspersonals zu gewährleisten. Der Sicherheitsbeauftragte kann ein Angehöriger des Tunnelbetriebspersonals oder der Ereignisdienste sein; er ist in allen die Sicherheit von Straßentunneln betreffenden Fragen unabhängig und diesbezüglich an keine Weisungen des Arbeitgebers gebunden. Die Zuständigkeit eines Sicherheitsbeauftragten kann sich auf mehrere Tunnel in einer Region erstrecken.
- (2) Die Aufgaben und Funktionen des Sicherheitsbeauftragten bestehen darin,
 - (a) die Organisation von Ereignisdiensten und Betriebsabläufen zu planen;
 - (b) Einsätze im Ereignisfall zu planen, durchzuführen und zu bewerten;
 - (c) an der Definition von Sicherheitsprogrammen und der Spezifikation von Infrastruktureinrichtungen sowohl für neue Tunnel als auch in Bezug auf die Modernisierung bestehender Tunnel mitzuwirken;
 - (d) das Betriebspersonal und die Ereignisdienste zu schulen und regelmäßige Übungen zu organisieren;
 - (e) an der Abnahme baulicher Einrichtungen und der Betriebsanlagen von Tunneln mitzuwirken;
 - (f) die Wartung und Reparatur von Betriebsanlagen und Einrichtungen in Tunneln zu überwachen.

Artikel 8

Notifizierung der Aufsichtsbehörde und des Untersuchungsorgans

Die Mitgliedstaaten notifizieren der Kommission spätestens 18 Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie die Namen und Anschriften der Aufsichtsbehörde und des Untersuchungsorgans. Eventuelle spätere Änderungen werden innerhalb von drei Monaten mitgeteilt. Die Kommission kann von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls zusätzliche Angaben zu diesen Organisationen anfordern.

Artikel 9

Tunnel in der Entwurfsphase

- (1) Die Tunnel, deren Entwurf nicht innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie von der Aufsichtsbehörde genehmigt wird, fallen in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie.
- (2) Die Inbetriebnahme dieser Tunnel erfolgt nach dem Verfahren gemäß Anhang II.

Artikel 10

Fertiggestellte, noch nicht in Betrieb genommene Tunnel

- (1) Die Tunnel, deren Freigabe für den allgemeinen Verkehr nicht innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie erfolgt, werden von der Aufsichtsbehörde in Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsorgan bezüglich ihrer Konformität mit den Anforderungen dieser Richtlinie bewertet.
- (2) Stellt die Aufsichtsbehörde fest, dass ein Tunnel nicht den Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht, so teilt sie dem Tunnelmanager und dem Sicherheitsbeauftragten mit, dass der Tunnel entsprechend umzurüsten ist.
- (3) Die Inbetriebnahme dieser Tunnel erfolgt nach dem Verfahren gemäß Anhang II.

Artikel 11

In Betrieb genommene Tunnel

- (1) Tunnel, deren Freigabe für den allgemeinen Verkehr innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie erfolgt, werden vom Sicherheitsbeauftragten innerhalb eines weiteren Jahres bezüglich ihrer Konformität mit den Vorschriften des Anhangs I bewertet; der Sicherheitsbeauftragte unterbreitet dem Tunnelmanager gegebenenfalls einen Vorschlag mit einem Plan zur Anpassung des Tunnels an die Vorschriften dieser Richtlinie.
- (2) Der Tunnelmanager übermittelt der Aufsichtsbehörde und dem Untersuchungsorgan jeweils ein Exemplar des vorgeschlagenen Plans mit einer Beschreibung der von ihm beabsichtigten Abhilfemaßnahmen.

- (3) Die Aufsichtsbehörde genehmigt die Abhilfemaßnahmen oder unterbreitet Änderungsvorschläge.
- (4) Die anschließende Wiederinbetriebnahme dieser Tunnel erfolgt nach dem Verfahren gemäß Anhang II.
- (5) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie einen Bericht vor, in dem sie ihre Pläne im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie sowie die beabsichtigten Maßnahmen darlegen und gegebenenfalls zu den Konsequenzen Stellung nehmen, die sich aus der Öffnung oder Schließung der wichtigsten Tunnelzufahrtsstraßen ergeben. Die Kommission kann zu dem Zeitplan der für die Einhaltung dieser Richtlinie erforderlichen Arbeiten Stellung beziehen, um die Verkehrsbeeinträchtigungen auf europäischer Ebene auf ein Mindestmaß zu beschränken.
- (6) Die Modernisierung von Tunneln erfolgt nach einem Zeitplan, der zehn Jahre nicht überschreitet. Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie entsprechen mindestens 10 % der in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils in Betrieb befindlichen Tunnel den Anforderungen dieser Richtlinie, innerhalb von sechs Jahren 50 % der jeweils in Betrieb befindlichen Tunnel und innerhalb von zehn Jahren 100 %.
- (7) Die Mitgliedstaaten können die im vorstehenden Absatz gesetzten Fristen um 50 % verlängern, sofern das Verhältnis zwischen der gesamten Bohrlänge ihrer bestehenden Tunnel und der Gesamtlänge des in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teils des transeuropäischen Straßennetzes den europäischen Durchschnitt übersteigt.

Artikel 12

Wiederkehrende Inspektionen

- (1) Das Untersuchungsorgan führt regelmäßige Inspektionen durch, um sicherzustellen, dass alle unter diese Richtlinie fallenden Tunnel mit deren Bestimmungen in Einklang stehen. Sie unterzieht sämtliche dieser Tunnel innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie einer ersten Untersuchung.
- (2) Zwischen zwei aufeinander folgenden Inspektionen eines Tunnels liegen nicht mehr als fünf Jahre.
- (3) Stellt die Aufsichtsbehörde aufgrund des Berichts des Untersuchungsorgans fest, dass ein Tunnel nicht den Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht, so teilt sie dem Tunnelmanager und dem Sicherheitsbeauftragten mit, dass der Tunnel entsprechend umzurüsten ist.
- (4) Nach der Umrüstung erfolgt die Wiederinbetriebnahme des Tunnels nach dem Verfahren gemäß Anhang II.

Artikel 13

Risikoanalyse

- (1) Risikoanalysen werden auf Anforderung und unter der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde von einer unabhängigen Stelle durchgeführt. Eine Risikoanalyse untersucht die von einem Tunnel ausgehenden Gefahren unter Berücksichtigung aller baulichen Faktoren und Verkehrsbedingungen, die für die Sicherheit von Belang sind, vor allem Verkehrsmerkmale, Tunnellänge, Verkehrsführung und Tunnelgeometrie sowie das prognostizierte tägliche Lkw-Aufkommen.
- (2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass eine präzise, genau definierte und optimaler Praxis entsprechende Vorgehensweise angewandt wird und setzen die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über die benutzte Vorgehensweise in Kenntnis.
- (3) Die Kommission erstellt fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie einen Bericht über die in den Mitgliedstaaten angewandte Praxis. Sie unterbreitet erforderlichenfalls Vorschläge im Hinblick auf die Verabschiedung einer gemeinsamen harmonisierten Vorgehensweise für Risikoanalysen gemäß dem Verfahren nach Artikel 16 Absatz 2.

Artikel 14

Ausnahmen für innovative Technik

- (1) Die Aufsichtsbehörde kann auf einen ordnungsgemäß dokumentierten Antrag des Tunnelmanagers Ausnahmen von den Vorschriften dieser Richtlinie gewähren, um die Verwendung innovativer Sicherheitseinrichtungen oder Sicherheitsverfahren zu ermöglichen, die im Vergleich zur heutigen Technologie, die den Vorschriften dieser Richtlinie zugrunde liegt, einen besseren Schutz bieten.
- (2) Beabsichtigt die Aufsichtsbehörde die Gewährung einer Ausnahme, so richtet der betreffende Mitgliedstaat zuvor einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung an die Kommission, der den ursprünglichen Antrag sowie die Stellungnahme des Untersuchungsorgans enthält.
- (3) Die Kommission nimmt hierzu nach dem Verfahren des Artikels 16 Absatz 2 Stellung. Wird der Antrag abschlägig beschieden, so gewährt die Aufsichtsbehörde die Ausnahme nicht.

Artikel 15

Anpassung an den technischen Fortschritt

Die Kommission passt die Anhänge zu dieser Richtlinie nach dem Verfahren des Artikels 16 Absatz 2 an den technischen Fortschritt an.

Artikel 16

Ausschussverfahren

- (1) Die Kommission wird bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.
- (3) Die in Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 1999/468/EG vorgesehene Frist wird auf drei Monate festgesetzt.
- (4) Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 17

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens [18 Monate nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt] nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
- (2) Wenn die Mitgliedstaaten derartige Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 18

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 19

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

Politikbereich(e): Verkehr

Tätigkeit(en): Rechtsakt

BEZEICHNUNG DER MASSNAHME: VERWALTUNG EINER NEUEN RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER MINDESTANFORDERUNGEN FÜR DIE SICHERHEIT VON TUNNELN IM TRANSEUROPÄISCHEN STRASSENNETZ

1. HAUSHALTSLINIE(N) (NUMMER UND BEZEICHNUNG)

A-07031

2. ALLGEMEINE ZAHLENANGABEN

2.1. Gesamtmittelausstattung der Maßnahme (Teil B): nicht relevant

2.2. Laufzeit:

(Jahr des Beginns und des Abschlusses der Maßnahme)

2.3. Mehrjährige Gesamtvorausschätzung der Ausgaben:

(a) Fälligkeitsplan für Verpflichtungsermächtigungen/Zahlungsermächtigungen (finanzielle Intervention) (vgl. Ziffer 6.1.1.)

in Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

	Jahr [n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] und Folge- jahre	Insge- samt
Verpflichtungs- ermächtigungen							
Zahlungs- ermächtigungen							

(b) Technische und administrative Hilfe und Unterstützungsausgaben (vgl. Ziffer 6.1.2.)

Verpflichtungs- ermächtigungen							
Zahlungs- ermächtigungen							
Zwischensumme a+b							
Verpflichtungs- ermächtigungen							
Zahlungs- ermächtigungen							

(c) Gesamtausgaben für Humanressourcen und Verwaltung (vgl. Ziffer 7.2. und 7.3.)

Verpflichtungsermächtigungen / Zahlungsermächtigungen	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380
--	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

a+b+c insgesamt							
Verpflichtungsermächtigungen	0,106380	0,106380	0,106380				0,638280
Zahlungsermächtigungen	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,106380	0,638279

2.4. Vereinbarkeit mit der Finanzplanung und der finanziellen Vorausschau

☒ Der Vorschlag ist mit der derzeitigen Finanzplanung vereinbar.

Der Vorschlag macht eine Anpassung der betreffenden Rubrik der finanziellen Vorausschau erforderlich.

Der Vorschlag macht ggf. eine Anwendung der interinstitutionellen Vereinbarung erforderlich.

2.5. Finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen:¹⁷

☒ Keinerlei finanzielle Auswirkungen (betrifft die technischen Aspekte der Durchführung der Maßnahme).

in Mio. € (bis zur 1. Dezimalstelle)

Haushalts- linie	Einnahmen	Stand vor der Maß- nahme [Jahr n-1]	Stand nach der Maßnahme					
			[Jahr n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5]
	a) Einnahmen nominal							
	b) Veränderung bei den Einnahmen	Δ						

¹⁷

Weitere Informationen sind den beigefügten Leitlinien zu entnehmen.

3. HAUSHALTSTECHNISCHE MERKMALE

Art der Ausgaben		Neu	EFTA-Beteiligung	Beteiligung von Beitrittsländern	Rubrik der finanziellen Vorausschau
OA/ NOA	GM/ NGM	JA/ NEIN	JA/NEIN	JA/NEIN	Nr.

4. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 71 Absatz 1 EG-Vertrag

5. BESCHREIBUNG UND BEGRÜNDUNG

5.1. Notwendigkeit einer Maßnahme der Gemeinschaft¹⁸

5.1.1. Ziele

Verwaltung einer neuen Richtlinie über harmonisierte Mindeststandards für die Sicherheit aller Straßentunnel im transeuropäischen Verkehrsnetz über 500 m Länge.

5.1.2. Maßnahmen aufgrund der Ex-ante-Bewertung

Nicht relevant

5.1.3. Maßnahmen aufgrund der Ex-post-Bewertung

Nicht relevant

5.2. Geplante Einzelmaßnahmen und Modalitäten der Intervention zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts

Vorbereitung von durchschnittlich drei Sitzungen der Sachverständigen und des Ausschusses pro Jahr.

Diese Tätigkeiten beanspruchen ein Drittel der Arbeitszeit eines A-Beamten zuzüglich Hilfskräften; die veranschlagten Kosten betragen 0,04 Mio. €.

5.3. Durchführungsmodalitäten

(Hier ist zu erläutern, wie die geplanten Maßnahmen durchgeführt werden sollen: Direktverwaltung durch die Kommission, entweder ausschließlich mit Statutspersonal oder externem Personal oder aber im Wege der Externalisierung. Im letzteren Fall ist anzugeben, welche Form diese Externalisierung annehmen soll (über BAT, Agenturen, Ämter oder

¹⁸ Weitere Informationen sind den beigefügten Leitlinien zu entnehmen.

dezentrale Exekutivstellen, in gemeinsamer Verwaltung mit den Mitgliedstaaten - nationale, regionale oder lokale Einrichtungen.)

Des weiteren ist zu erläutern, wie sich das gewählte Externalisierungsmodell auf die Ressourcen für Verwaltungs- und Unterstützungsausgaben zu der geplanten Maßnahme und auf die entsprechenden Humanressourcen (abgeordnete Beamte usw.) auswirkt.)

6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

6.1. Finanzielle Gesamtbelastung für Teil B des Haushalts (während des gesamten Planungszeitraums)

Nicht relevant

6.1.1. Finanzielle Intervention

VE in Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

Aufschlüsselung	[Jahr n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] und Folge- jahre	Insgesamt
Aktion 1							
Aktion 2							
usw.							
INSGESAMT							

6.1.2. Technische und administrative Hilfe, Unterstützungsausgaben und IT-Ausgaben
(Verpflichtungsermächtigungen)

	[Jahr n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] und Folge- jahre	Insgesamt
1) Technische und administrative Hilfe:							
a) Büros für technische Hilfe (BTH)							
b) Sonstige Formen der technischen und administrativen Hilfe: - intra-muros: - extra-muros: <i>davon für Aufbau und Wartung rechnergestützter Verwaltungssysteme:</i>							
Zwischensumme 1							
2) Unterstützungsausgaben							
a) Studien							
b) Sachverständigen-sitzungen							
c) Information und Veröffentlichungen							
Zwischensumme 2							
INSGESAMT							

6.2. Berechnung der Kosten für jede zu Lasten von Teil B vorgesehene Einzelaktion (während des gesamten Planungszeitraums)¹⁹

Nicht relevant

VE in Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

Aufschlüsselung	Art der Teilergebnisse/ Outputs (Projekte, Dossiers usw.)	Anzahl der Teilergebnisse/ Outputs (insgesamt für die Jahre 1...n)	Durchschnitt- liche Stückkosten	Gesamtkosten (insgesamt für die Jahre 1...n)
	1	2	3	4 = (2 x 3)
<u>Aktion 1</u> - Maßnahme 1 - Maßnahme 2 <u>Aktion 2</u> - Maßnahme 1 - Maßnahme 2 - Maßnahme 3 usw. GESAMTKOSTEN				

7. AUSWIRKUNGEN AUF PERSONAL- UND VERWALTUNGS-AUSGABEN

7.1. Auswirkungen im Bereich der Humanressourcen

Art der Mitarbeiter		Zur Durchführung der Maßnahme einzusetzendes Personal: vorhandene und/oder zusätzliche Mitarbeiter		Insge- samt	Beschreibung der Aufgaben, die im Zuge der Durchführung der Maßnahme anfallen
		Zahl der Dauerplanstellen	Zahl der Planstellen auf Zeit		
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	0,66		0,66	<i>Bei Bedarf kann eine ausführlichere Aufgabenbeschreibung beigelegt werden. Ja, bitte.</i>
	B				
	C				
Sonstige					
Insgesamt				0,66	

¹⁹

Weitere Informationen sind den beigelegten Leitlinien zu entnehmen.

7.2. Finanzielle Gesamtbelastung durch die Humanressourcen

Art der Humanressourcen	Betrag (in €)	Berechnungsweise*
Beamte Bedienstete auf Zeit	71 280	Durchschnittskosten je Beamter: 108 000 €, also $0,66 \times 108\,000\,€ = 71\,280\,€$.
Sonstige (Angabe der Haushaltslinie)		
Insgesamt	71 280	

Anzugeben sind jeweils die Beträge, die den Gesamtausgaben für 12 Monate entsprechen.

7.3. Sonstige Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit der Maßnahme

Haushaltslinie (Nummer und Bezeichnung)	Beträge (in €)	Berechnungsweise
Gesamtmittelausstattung (Titel A-7) A-701 – Dienstreisen A-7030 – Sitzungen A-7031 – Obligatorische Ausschüsse ¹ A-7032 – Nichtobligatorische Ausschüsse ¹ A-7040 – Konferenzen A-705 – Untersuchungen und Konsultationen Sonstige Ausgaben (im Einzelnen anzugeben)	35 100	$780\,€ \times 15 \times 3 = 35\,100\,€$ Standardkosten
Informationssysteme (A-5001/A-4300)		
Andere Ausgaben – Teil A (im Einzelnen anzugeben)		
Insgesamt	35 100	

Anzugeben sind jeweils die Beträge, die den Gesamtausgaben für 12 Monate entsprechen.

¹ Angabe von Kategorie und Gruppe des Ausschusses: Regelungsausschuss

I.	Jährlicher Gesamtbetrag (7.2. + 7.3.)	0,106380 €
II.	Dauer der Maßnahme	10 Jahre
III.	Gesamtkosten der Maßnahme (I x II)	1,0638 Mio. €

Die Personal- und Verwaltungsausgaben sind aus den der leitenden GD im Rahmen des jährlichen Zuweisungsverfahrens zugeteilten Mitteln zu decken.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

8.1. Überwachung

Ja

8.2. Modalitäten und Periodizität der vorgesehenen Bewertung

Die Kommission erstellt fünf Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie einen Bericht; eine Überarbeitung der Richtlinie ist fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung möglich.

9. BETRUGSBEKÄMPFUNGSMASSNAHMEN

Nicht relevant