

Erläuterungen zur neuen Tunnelregelung von Anhang 2 SDR

1) Ausgangslage

Mit dem ADR¹ ist per 1.1.2007 hinsichtlich der Beschränkung der Beförderung von gefährlichen Gütern durch Strassentunnel ein auf internationaler Ebene standardisiertes System eingeführt worden (vgl. Einzelheiten hierzu in Dokument 5 "ADR-Tunnelvorschriften"). Nationale Tunnelregelungen, die nicht diesen Vorgaben entsprechen, verlieren ab 1.1.2010 ihre Gültigkeit. Deshalb muss der heutige Anhang 2 SDR², welcher die Tunnelbeschränkungen in der Schweiz regelt, den neuen internationalen Anforderungen angepasst werden.

2) Umsetzung der ADR-Tunnelvorschriften in der Schweiz

a) Vorgaben des ADR

Die ADR-Vertragsstaaten sind in der Umsetzung der internationalen Tunnelbestimmungen an das System des ADR (vgl. Dokument 5 "ADR-Tunnelvorschriften") gebunden. Das internationale Recht legt im Sinne zwingender Vorgaben fest:

- Es werden vier Kategorien für Tunnels (B, C, D, E), welche das Ausmass der Beförderung beschränken, im ADR abschliessend umschrieben. Der zuständigen Behörde verbleibt einzig, die Tunnelkategorie zu bestimmen. Ist diese Festlegung einmal erfolgt, resultiert hieraus automatisch, welche Güter in welchen Mengen befördert werden können. Das ADR sieht für die Vertragsstaaten keine Möglichkeit vor, von diesem System abzuweichen (z.B. anderweitige Codeeinteilung der Stoffe; Schaffung anderer Tunnelkategorien; Einführung eines Bewilligungssystems).
- Gefährliche Güter, die aufgrund der Freistellungsregelungen nach Abschnitt 1.1.3 ADR befördert werden, unterliegen nicht den Tunnelbeschränkungen.
- Tunnelverbote und Umfahrungsrouten sind zu signalisieren.
- Die Tunnelbeschränkungen sind der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

b) Spielraum der ADR-Vertragsstaaten

Den ADR-Vertragsstaaten verbleibt in der Umsetzung der internationalen Tunnelregelung folgender Spielraum:

- Das ADR selbst kennt keinen Zwang zur Kategorisierung aller Tunnel. Dem Vertragsstaat verbleibt somit der grundlegende Entscheid darüber, ob die Tunnels überhaupt einer Kategorie zugeführt werden sollen. Entschliesst er sich dagegen, bestehen keine spezifischen Tunnelbeschränkungen für die Beförderung gefährlicher Güter.
- Ferner kann der Vertragsstaat über den Zeitpunkt der Kategorisierung befinden (die übergangsrechtliche Regelung hält lediglich fest, dass Tunnelbeschränkungen, welche der internationalen Gesetzgebung nicht entsprechen, ab 1.1.2010 entfallen).

¹ Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (ADR; SR 0.741.621)

² Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR, SR 741.621)

- Das ADR verzichtet hinsichtlich der Zuordnung der Tunnel zu einer Tunnelkategorie auf die Festlegung einer Risikoermittlungsmethode; die Bestimmung einer solchen Methode ist Sache der Vertragsstaaten.
- Es ist den Vertragsstaaten freigestellt bez. der Zuordnung der Tunnel zu einer Tunnelkategorie neben den Tunnelrisiken weitere Aspekte zu berücksichtigen (z.B. Verfügbarkeit und Eignung alternativer Strecken bzw. Verkehrsträger; Überlegungen zur Verkehrslenkung).
- Das ADR billigt es zu, denselben Tunnel mehreren Kategorien zuzuordnen, z.B. in Abhängigkeit von der Uhrzeit oder dem Wochentag.
- Unter der Voraussetzung der öffentlichen Bekanntmachung ist es den Vertragsstaaten gestattet, besondere betriebliche Massnahmen anzuwenden (z.B. Durchfahrt in Konvois mit Begleitfahrzeugen; Verwendung besonderer Warnvorrichtungen).

c) Umsetzung in zwei Phasen

Die Arbeiten zur Umsetzung der ADR-Tunnelregelung in der Schweiz sind nach Inkrafttreten der internationalen Regelung im Jahre 2007 an die Hand genommen worden. Es hat sich gezeigt, dass eine kohärente und netzweite (d.h. alle Schweizer Tunnel des Durchgangsstrassennetzes) Umsetzung der internationalen Prämissen auf nationaler Ebene nicht innerhalb der vorgegebenen kurzen Übergangsfrist von drei Jahren (bis 31.12.2009) bewerkstelligt werden kann. Vielmehr wird die Erarbeitung der Methodik zur Bestimmung der Risiken und Ermittlung des Bedarfs nach allfälligen Gefahrgutbeschränkungen aufgrund der Komplexität der Aufgabe deutlich über diese Zeitspanne hinaus andauern.

Ohne entsprechende Kategorisierung und Signalisierung nach internationalen Vorgaben unterständen die in Anhang 2 SDR enthaltenen Tunnel ab 2010 bis zur Vollendung des Umsetzungsprozesses hinsichtlich der Beförderung gefährlicher Güter keinerlei Einschränkungen mehr. Dieses "Interregnum" gilt es zu vermeiden. Es ist deshalb durch ein etappiertes Vorgehen eine zeitliche Entkoppelung zwischen der Erarbeitung der Methodik zur Bestimmung der Risiken und der Umsetzung der Forderungen gemäss ADR vorzunehmen:

aa) 1. Phase (bis 2010)

In Anhang 2 SDR sind heute bez. 15 Tunnels Transportbeschränkungen für gefährliche Güter festgelegt. Diese Beschränkungen können ab 2010 nur noch in Form einer Beschränkkategorie gemäss ADR angegeben werden. Im Sinne einer "Übergangsregelung" werden diese Tunnels per 1.1.2010 so einer der ADR-Tunnelkategorien zugeordnet, dass der heutige Zustand der Beschränkungen (so weit wie möglich) aufrechterhalten bleibt. Es sind also die heutigen Tunnelrestriktionen beizubehalten, bis das noch zu entwickelnde methodische Verfahren zur kohärenten und netzweiten Umsetzung der ADR-Tunnelregelung vertiefere Erkenntnisse zur Tunnelkategorisierung zur Verfügung stellt.

bb) 2. Phase (ab 2010)

α) Bedeutung

In dieser zweiten Phase geht es um eine kohärente und netzweite Umsetzung der Tunnelvorgaben des ADR (also nicht bloss hinsichtlich der 15 SDR-Tunnel). Hierzu ist eine Methodik zur Risikoermittlung zu entwickeln, welche eine einheitliche und transparente Festlegung der Tunnelkategorie gemäss den internationalen Vorgaben ermöglicht, wobei diese in einer praxisorientierten Richtlinie dokumentiert und Bund und Kantone zur Verfügung gestellt werden soll.

Eine Verpflichtung, die aus dem methodischen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse umzusetzen, erwächst hinsichtlich des Durchgangsstrassennetzes aus der StFV³: Das ASTRA bzw. die Kantone sind gehalten, die neue Risikoermittlungsmethodik anzuwenden und zu prüfen, welche Tunnel auf dem Nationalstrassennetz resp. auf dem untergeordneten Netz einer Beschränkung nach ADR unterworfen werden müssen.

³ Verordnung über den Schutz vor Störfällen (StFV; SR 814.012)

β) Zuordnung der Schweizer Tunnel zu einer Tunnelkategorie

Die finale Zuteilung der Schweizer Tunnel zu einer ADR-Tunnelkategorie wird gestützt auf einer netzweiten Gesamtbetrachtung vorgenommen:

Die Vorschläge, die aus der Anwendung der Methodik zur Bestimmung der Tunnelrisiken resultieren, werden durch den Bund vertieft geprüft. Diese vertiefte Prüfung wird (in Ausschöpfung des Spielraumes, den das ADR den Vertragsstaaten einräumt) unter Berücksichtigung von alternativen Strecken und Verkehrsmitteln und von Aspekten der Verkehrslenkung erfolgen. In dieser Phase der Evaluation sind auch wirtschaftliche und politische Aspekte miteinzubeziehen. Gegebenenfalls ist ein Bereinigungsverfahren einzuleiten, bevor die definitive Kategorisierung vorgenommen werden kann.

Bei den 15 Tunnel aus der "1. Phase" kann die risikobasierte Beurteilung samt Einbezug der übrigen Aspekte ohne weiteres zu einer Anpassung der Tunnelkategorie führen.

γ) Revision Anhang 2 SDR

Die "Kategorisierungs-Ergebnisse" aus der gesamtheitlichen Betrachtung sind in der Folge in ein Revisionsverfahren zur Überarbeitung von Anhang 2 SDR einzuspeisen. Die Initiierung dieser Revision steht heute noch nicht fest; dieser Zeitpunkt hängt vom Fortgang und Abschluss der Evaluation gemäss Ziff. 2 c) bb) β) hievore ab.

3) Zur 1. Phase im Konkreten

a) Kategorisierung der 15 Tunnel gemäss heutigem Anhang 2 SDR

Das Verfahren zur Kategorisierung der 15 Tunnel gemäss Anhang 2 SDR im Rahmen der "Übergangsregelung" basiert auf einer Auswertung der gemäss heute geltenden Bestimmungen der SDR zugelassenen Höchstmengen⁴ im Vergleich zu den Anforderungen gemäss ADR. Im Einzelnen:

- Der Vergleich der Restriktionen in Anhang 2 SDR mit den Tunnel-Beförderungsbeschränkungen des ADR zeigt im Hinblick auf die Stoffe nachfolgendes Bild:

	Tunnelkategorie E	Tunnelkategorie D	Tunnelkategorie C
	Anzahl Stoffe (bzw. UN-Nr.)	Anzahl Stoffe (bzw. UN-Nr.)	Anzahl Stoffe (bzw. UN-Nr.)
in SDR unbeschränkt, in ADR verboten	8	0	0
deutlich restriktiver als SDR	30	28	5
restriktiver	510	148	33
etwas restriktiver	1747	143	63
gleich wie bisher	149	270	21
etwas lockerer	227	1213	1433
lockerer	156	439	562
deutlich lockerer als SDR	12	518	609
in SDR verboten, in ADR zugelassen	0	80	113

⁴ Vgl. "Spalte 8" von Unterabschnitt 1.9.5.4.4 Anh. 2 SDR (für die Galerie du Marcholet vgl. "Spalte 7" entsprechend Fussnote c in Unterabschnitt 1.9.5.1 Anhang 2 SDR)

Bei der strengsten ADR-Tunnelkategorie "E" werden für die meisten Stoffe (ca. 1800 von total 2839) etwas geringere Höchstmengen zugelassen als bisher. Es zeigt sich bei dieser Kategorie aber auch, dass nur sehr wenige Stoffe deutlich restriktiver (38) oder deutlich lockerer (12) behandelt werden, als heute nach Anhang 2 SDR. Bei den Tunnelkategorien "C" und "D" erfährt die Mehrzahl der Stoffe weniger Beschränkungen als bisher nach der SDR. Auffällig ist bei diesen beiden Tunnelkategorien, dass bei einer Vielzahl von Stoffen (ca. 600 bei "D" resp. rund 720 bei "C") sogar deutlich grössere Höchstmengen zugelassen sind, als dies heute der Fall ist. Hier ergeben sich die zahlreichsten und weitgehendsten Abweichungen im Vergleich zur heutigen Regelung.

Im Gesamten gesehen führt eine Zuteilung zur Tunnelkategorie "E" bei einem Grossteil der Stoffe zu den geringsten Abweichungen im Vergleich zur heutigen SDR-Regelung.

- Der überwiegende Anteil der Gefahrgutbeförderungen betrifft Mineralölprodukte (UN-Nr. 1203 Benzin und 1202 Diesel, Heizöl). Diese Produkte dürfen in Tanks (vorbehältlich Sondervorschrift 31, s. nachfolgend b) wie bis anhin nicht durch Tunnels befördert werden, sofern diese der Kategorie "D" oder "E" zugeordnet werden. Erst bei einer Zuordnung der Tunnel zur Kategorie "C" (oder einer weniger restriktiven Kategorie) wären Tanktransporte für diese Stoffe zulässig. Angesichts der damit verbundenen deutlichen Lockerung der Beschränkungen für eine Vielzahl anderer gefährlicher Stoffe, aber auch angesichts des Gefahrenpotentials von Benzin erscheint eine Zuordnung der SDR-Tunnel zur Kategorie "C" als nicht geeignet.
- Für die Galerie du Marcolet in Crissier VD sind heute gemäss SDR nur Transporte mit bewilligungsfreien Mengen zulässig (vgl. Fussnote c in Unterabschnitt 1.9.5.1 Anhang 2). Diese Galerie untersteht also heute den strengsten Beschränkungen. Deshalb kommt für diesen Tunnel auch nur die restriktivste Tunnelkategorie "E" in Frage.

Die Analyse zeigt zusammenfassend, dass für die "1. Phase" eine Zuordnung aller 15 SDR-Tunnel zur Tunnelkategorie "E" am besten den bisherigen Bestimmungen gemäss Anhang 2 SDR entspricht.

b) Anhang 2 SDR

Im Hinblick auf die in Ziff. 3 a) hievor gewonnene Erkenntnis rechtfertigt es sich, den Abschnitt 1.9.5 Anhang 2 SDR wie folgt zu modifizieren:

- Die "Liste der Strassenstrecken mit Tunnels" gemäss Unterabschnitt 1.9.5.1 wird um eine Spalte "Kategorie" erweitert und bez. aller 15 Tunnel um den Buchstaben "E" erweitert. Diese Kategorisierung ersetzt das bisherige System von bewilligungsfreien und bewilligungspflichtigen Mengen. Inskünftig werden durch die 15 Tunnel des Anhangs 2 SDR Gefahrgüter grundsätzlich im Rahmen der Freistellungsregelungen nach 1.1.3 ADR geführt werden können. Davon ausgenommen sind einzig 5 Stoffe (z.B. klinischer/medizinischer Abfall [UN-Nr. 3291], biologische Stoffe [UN-Nr. 3373], begaste Einheiten [UN-Nr. 3359]), die in unbeschränkten Mengen befördert werden können.
- Die Unterabschnitte 1.9.5.2 und 1.9.5.3 mit spezifischen Bestimmungen für Beförderungen, welche von der Einhaltung der Vorschriften des ADR befreit sind, entfallen. Die Freistellungsregelungen nach 1.1.3 ADR entfalten gemäss Vorgabe des ADR fortan auch in Tunnels ihre Wirksamkeit; nach 1.1.3 ADR freigestellte Güter und Gefahrgut-Mengen unterstehen in Tunnels keinen weiteren Einschränkungen mehr.
- Die "Liste der zugelassenen Güter und Mengen" gemäss Unterabschnitt 1.9.5.4 wird gestrichen. Die zulässigen Güter und Mengen ergeben sich künftig direkt aus dem ADR. Damit **entfällt** auch die bisher in Sondervorschrift 31 enthaltene **Möglichkeit der Kantone**, die Beförderung von **Heizöl, Diesel (UN-Nr. 1202) in Tankfahrzeugen zu bewilligen**, wenn keine andere verhältnismässige Transportmöglichkeit besteht.

c) Signalisation

Die im Rahmen der "1. Phase" erfolgte Kategorisierung der in Anhang 2 SDR aufgeführten 15 Tunnel und die damit einhergehende Einschränkung entfaltet für die Beförderer von gefährlichen Gütern nur bei entsprechender Signalisierung Rechtsverbindlichkeit.

Zu diesem Zwecke sind die mit der per 1.1.2007 in Kraft getretenen Fassung des ADR erfolgten Änderungen des Wiener Übereinkommens über Strassenverkehrszeichen, welche die Signale für Fahrzeuge mit gefährlicher Ladung betreffen, ins schweizerische Recht zu übernehmen. Die entsprechenden Revisionsvorschläge samt Erläuterungen dazu können dem Dokument 1 (Signalisationsverordnung, SSV) entnommen werden.

d) Zeitlicher Ablauf

Diese Modifikationen des Anhanges 2 SDR und der Signalisationsverordnung sollen voraussichtlich im Juni 2009 beschlossen werden. Auf diese Weise verbleibt genügend Zeit für die Anpassung der Signalisation, die Umdisposition von Routen, für Schulungen und allfällige EDV-Modifikationen bis spätestens 1.1.2010.