

Vergaderjaar 2011–2012

33 125

Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 maart 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoud

Algemeen	1
1. Doel van dit wetsvoorstel	2
2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel	3
2.1 Eenduidige normstelling	3
2.2 Gestandaardiseerde uitrustingen	6
2.3 Commissie voor tunnelveiligheid	8
2.4 De Richtlijn	9
2.5 Versnelling besluitvorming infrastructuur	10
2.6 Wijziging van een bestaande tunnel	10
2.7 Openstellingsvergunning	10
3. Voorbereiding van dit wetsvoorstel	11
4. Bestuurlijke lasten	11
5. Overig	12

¹ Samenstelling:

Leden; Gent, W. van (GL), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Voorzitter, Slob, A. (CU), Haverkamp, M.C. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Graus, D.J.G. (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Kuiken, A.H. (PvdA), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Monasch, J.S. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Koolmees, W. (D66), Ondervoorzitter, Jong, L.W.E. de (PVV), Leegte, R.W. (VVD), Caluwé, I.S.H. de (VVD) en Holtackers, M.P.M. (CDA).

Plv. leden: Braakhuis, B.A.M. (GL), Houwers, J. (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Koopmans, G.P.J. (CDA), Lucas, A.W. (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Gerven, H.P.J. van (SP), Bontes, L. (PVV), Hazekamp, A.A.H. (PvdD), Bochove, B.J. van (CDA), Groot, V.A. (PvdA), Ulenbelt, P. (SP), Agema, M. (PVV), El Fassed, A. (GL), Dijkers, S.W. (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Ham, B. van der (D66), Verhoeven, K. (D66), Bommel, J.J.G. van (PVV), Lodders, W.J.H. (VVD), Boer, B.G. de (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorstel om de wetgeving omtrent tunnelveiligheid aan te passen. Met deze wetgeving neemt de regering eindelijk haar regierol en zorgt ze voor eenduidigheid en duidelijkheid. De veiligheid is hierbij gebaat, maar

tevens worden vertragingen voorkomen zoals die speelden bij de A73 Roermond en A2 Utrecht.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Gezien het belang dat de leden hechten aan het wetsvoorstel, hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het is hard nodig dat er een eenduidige norm wordt opgesteld voor veiligheid van verkeerstunnels. De onzekerheid over wat veilig genoeg is voor tunnels vertraagde de aanleg en maakt dat er onnodig veel kosten gemaakt worden voor beveiliging en installaties in tunnels. De leden hebben slechts enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels. Deze leden zien de noodzaak voor een heldere, eenduidige aanpak van veiligheid bij wegtunnels, maar benadrukken dat er ook ruimte moet blijven voor maatwerk waar de lokale omstandigheden dit vereisen. Deze leden zijn positief over de keuze van de regering om in een vroeg stadium duidelijkheid te creëren over veiligheidseisen- en voorzieningen. De voorgenoemde leden zien echter ook nog een aantal verbeterpunten, voornamelijk op het gebied van de risicoanalyse, afstemming met lokale overheden en het garanderen en betrekken van onafhankelijke deskundigheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

1. Doel van dit wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie bespeuren mogelijke tegenstrijdigheden in het wetsvoorstel. De leden vinden het een goed streven om te werken met een eenduidige norm voor het veiligheidsniveau van tunnels, al hebben zij wel grote twijfels hoe dit in de praktijk uitpakt. Uit een eerdere evaluatie van de tunnelwetgeving bleek namelijk dat vrijwel iedere tunnel uniek is en dat standaardisatie daarom moeilijk tot stand kwam. De leden vrezen dan ook dat hier alsnog discussies over ontstaan, te meer daar in het wetsvoorstel ruimte wordt gelaten om onder nader bepaalde omstandigheden af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting. Dit biedt namelijk burgemeesters de ruimte om iedere keer weer een pleidooi af te steken voor extra veiligheidsvoorzieningen, te meer zij geen verantwoordelijkheid dragen voor de kosten maar wel voor de veiligheid. Dat bleek ook onlangs weer bij de A4-tunnel, waar de gemeentes Schiedam en Midden-Delfland willen onderhandelen over extra maatregelen bovenop de landelijke tunnelstandaard. De leden vernemen graag hoe middels dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat dergelijke discussies definitief tot het verleden behoren. De leden denken dat dit eenvoudigweg vermeden kan worden door naast de verantwoordelijkheid voor de kosten ook de verantwoordelijkheid voor de tunnelveiligheid over te hevelen naar het Rijk. Door zowel kosten en verantwoordelijkheid onder te brengen in één

hand kan daadwerkelijk een eenduidige norm gehandhaafd worden. Bovendien wordt de bouw en openstelling van tunnels overgelaten aan experts en niet aan onkundige burgemeesters die naar alle waarschijnlijkheid één keer in hun leven een tunnel moeten openen. Zodoende hoeven de burgemeesters zich hierover ook geen zorgen meer te maken en de leden van de PVV-fractie zijn dan ook van mening dat dit voor alle partijen de beste oplossing is, en vernemen graag wat de regering hiervan vindt.

De leden van de ChristenUnie-fractie steunen het voorstel om te komen tot een meer uniforme normering van het minimale veiligheidsniveau in wegtunnels. In het wetsvoorstel wordt dit echter (ook) expliciet gekoppeld aan een standaarduitrusting. Hoewel een standaarduitrusting meer duidelijkheid kan geven hebben genoemde leden vragen bij de voorgestelde uitwerking. Gezien de specifieke lokale omstandigheden zal maatwerk vrijwel altijd nodig blijven. Daarbij vragen de leden in hoeverre de voorgestelde standaard meer een op functie en (bedrijfs)proces gerichte standaardisatie zou moeten zijn dan uniformering en voorschrijven van de feitelijk installaties. Ook hebben genoemde leden twijfels bij de focus op veiligheid en de vertaling daarvan in het groepsrisico. Volgens genoemde leden is meer nadruk in het wetsvoorstel nodig op het voorkomen van brand en het zo snel mogelijk in de kiem smoren van een beginnende brand gezien de impact op de beschikbaarheid van tunnels. Innovatieve oplossingen en blusinstallaties kunnen daarbij helpen. Ook hebben de leden van de ChristenUnie-fractie vragen bij het verdwijnen van de Commissie tunnelveiligheid. De leden steunen het doel om te komen tot versnelling van besluitvorming, maar vinden dat de veiligheid in wegtunnels voorop moet blijven staan. De keuze om de beoordeling van tunnelveiligheid en het voorzieningenniveau naar voren te halen en bij het ruimtelijk besluit te bepalen wordt wel gesteund door de leden van de ChristenUnie-fractie omdat zo in een vroeg stadium duidelijkheid ontstaat over de veiligheid van de tunnel en de te nemen maatregelen.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.1 Eenduidige normstelling

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor de norm $0,1/N^2$. De leden vragen zich af waarom gekozen is voor een norm terwijl dat volgens de EU-richtlijn niet verplicht is. Kan de regering tevens aangeven waarop de vaststelling van de norm (de waarde) is gebaseerd? Hoe verhoudt deze norm zich tot het veiligheidsniveau dat de EU vereist en tot het veiligheidsniveau dat de afgelopen jaren in ons land werd gehanteerd?

De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat de eisen van deze wet ook voor tunnels gelden die niet vallen onder de EU-richtlijn. Kan de regering aangeven waarom dat het geval is? Kan voor tunnels tot 500 meter niet gesproken worden van beperkte risico's, nauwelijks hoger dan bij gewone wegen? Kan de regering toelichten waarom de «nationale verplichting» geldig is vanaf 1 mei 2019? Is dat niet een te korte termijn voor noodzakelijke investeringen en renovatie van bestaande tunnels? Hoeveel tunnels vallen onder deze nationale kop en om welk geschat bedrag aan investeringen gaat het? Waarom wordt, indien gekozen wordt voor deze nationale kop, niet gekozen voor een verplichte datum van bijvoorbeeld 2029, waardoor het noodzakelijke werk kan worden gecombineerd met regulier onderhoud en reguliere buitengebruikstelling? De leden van de VVD-fractie constateren dat niet alleen (veel) meer tunnels onder de wet vallen, maar ook dat de eisen veel strenger zijn dan de EU-richtlijn verlangt, zoals twee- tot vijfmaal zoveel nooduitgangen,

meer dan het dubbele aantal brandkranen, driemaal zoveel hulpposten en mechanische ventilatie vanaf 500 meter in plaats van 1 000 meter. Kan de regering als voorbeeld uitwerken wat een tunnel van 250 meter, van 450 meter, van 1 000 meter en van 2000 meter extra kost door deze nationale kop qua investering en qua jaarlijks onderhoud en vervanging?

De complexe veiligheidsinstallaties en systemen zijn veelal de oorzaak van de tunnelproblematiek in Nederland. De leden van de VVD-fractie vragen tot slot in dit kader of de regering kan garanderen dat de gekozen norm en de daarop gebaseerde gestandaardiseerde uitrustingen niet wederom tot gevolg hebben dat de veiligheidsmaatregelen voor tunnels te complex worden met vertraging en aanzienlijke meerkosten als gevolg.

De leden van de PvdA-fractie zijn voldoende overtuigd van de kwaliteit van de gestelde norm voor veiligheid en tevreden over de beschreven taakverdeling tussen rijksoverheid en lagere overheden. De leden van de PvdA-fractie vinden de wijze waarop de betrokkenheid van de lagere overheden bij het bepalen van de tunneluitrusting is vormgegeven, acceptabel. Het besluit van de regering om voor de veiligheidsnorm uit te gaan van het groepsrisico vinden de leden een goede wijziging.

De leden van de PVV-fractie kunnen zich niet vinden in de redenering van de regering om de nationale kop op deze Europese regelgeving in stand te houden. De leden willen weten of de voorgestelde norm van 0,1/N² per kilometertunnelbuis per jaar niet kan worden gehaald indien louter wordt vastgehouden aan de Europese vereisten. Zo niet, kan de regering dan uitleggen waarom gekozen is voor deze normstelling en kan de regering ook aangeven hoe deze normstelling zich verhoudt tot bijvoorbeeld dijken? Dit aangezien voormalig minister Eurlings heeft aangegeven dat voor onze tunnels veel striktere normen gehanteerd worden dan voor onze dijken. Bovendien kwam ook in de afgelopen hoorzitting forse kritiek van tunnelexperts naar voren over de ronduit ridicule Nederlandse normstelling voor tunnels. Indien deze normstelling wel gehaald kan worden door louter de Europese vereisten te hanteren, waarom is er dan voor gekozen om de nationale koppen met aanvullende eisen in stand te houden? Te meer daar uit de schriftelijke toelichting blijkt dat alles bij elkaar opgeteld hier toch miljoenen aan meerkosten per tunnel mee gemoeid zijn. Dit past ook niet bij het versoberingsbeleid van infrastructurele projecten dat door dit kabinet wordt gehanteerd. De leden van de PVV-fractie ontvangen dan ook graag een uitgebreide reactie van de regering op de vraag waarom deze keuze gemaakt is.

De leden van de CDA-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat met de gehanteerde norm een ongeval minder acceptabel is naarmate de gevolgen groter zijn. De norm geldt vanaf tien slachtoffers. Kan de regering toelichten waarom daarvoor gekozen is? Kan zij verder toelichten hoe de norm is vastgesteld, en op welke manier bepaald wordt of een kilometer tunnel binnen die norm blijft? Tijdens een eerder overleg heeft de regering aangegeven dat de veiligheidsnormen waaraan tunnels moeten voldoen strenger zijn dan normen waaraan wegdelen moeten voldoen. Hiervoor is gekozen omdat men ervan uitgaat dat de mensen buiten de tunnel op allerlei manieren kunnen vluchten terwijl mensen in een tunnel gevangen zitten. Kan de regering toelichten op welke manier dat gegeven tot uiting komt in de voorgestelde norm?

De leden van de SP-fractie constateren dat in de wet er nadrukkelijk voor wordt gekozen om niet het persoonsgebonden risico op te nemen als norm. Reden is dat het groepsrisico de norm al veel scherper zou stellen dan het persoonsgebonden risico dit zou doen. De leden horen graag wat dan de persoonsgebonden norm is en waarom die niet als gegeven toch opgenomen kan worden in de wet.

De leden horen ook graag of dit weglaten van persoonsgebonden risico ook gebeurt als het gaat om tunnelveiligheid in andere Europese landen. Hebben landen als Zwitserland, Oostenrijk, Frankrijk en Italië die veel tunnels herbergen ook geen norm voor persoonsgebonden risico? In de wet wordt een groepsrisico vastgesteld van 0,1 N². De leden van de SP-fractie horen graag hoe die norm zich verhoudt tot de normen die voor groepsrisico in verkeerstunnels zijn vastgesteld in Oostenrijk, Zwitserland, Frankrijk en Italië.

De leden van de D66-fractie constateren dat er geen norm voor persoonlijk risico wordt vastgesteld. De regering geeft aan dat «indien er een norm voor het groepsrisico gehanteerd wordt, ruim wordt voldaan aan de norm voor het persoonlijk risico». Betekent dit dat het persoonlijk risico altijd kleiner is dan het groepsrisico?

Kan de regering aangeven of het gemiddelde risico met de nieuwe normstelling omhoog of omlaag gaat? Kan de regering dit ook kwantificeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de voorgestelde norm zich verhoudt tot de bestaande normen gezien het feit dat het Veiligheidsberaad stelt dat deze norm een verlaging van het veiligheidsniveau betekent van tunnels ten opzichte van het niveau dat de laatste jaren is bereikt. Volgens genoemde leden is een verlaging van de norm onwenselijk.

De voorgestelde norm is nu gericht op het groepsrisico. De leden vragen hoe het zit met de economische en maatschappelijke risico's die gepaard gaan met grote calamiteiten in wegtunnels. De constructie van een tunnel kan door een brand zodanig worden aangetast dat de tunnel voor langere tijd niet meer bruikbaar is. Genoemde leden vragen waarom hiervoor geen norm is opgesteld vergelijkbaar met de norm voor het groepsrisico. Genoemde leden beseffen dat het beschermen van constructies tegen hoge temperaturen, zodat de integriteit van de tunnel niet in gevaar komt, ook hoge kosten met zich mee kan brengen, die zullen moeten worden afgewogen tegen de economische en maatschappelijke risico's. Er is mogelijk wel een basisnorm te bepalen op dit punt die in ieder geval wenselijk is. Genoemde leden vragen waarom dergelijke overwegingen in het wetsvoorstel niet zijn uitgewerkt. Dit klemt des te meer omdat dit van invloed kan zijn voor de keuzes ten aanzien van de standaarduitrusting. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan volgens genoemde leden duidelijk worden of het kosteneffectief is om een specifieke tunnel extra te beschermen tegen de gevolgen van een brand door bijvoorbeeld een blusinstallatie aan te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren in dit verband dat een scenario-analyse geen onderdeel meer uitmaakt van het wetsvoorstel omdat er gestuurd wordt op alleen de kwantitatieve norm voor het groepsrisico. Een scenario-analyse kan inzicht geven in de wereld achter de cijfers en met name locatiespecifieke aspecten. Het vergroot het inzicht in de resterende veiligheidsrisico's waarmee het bevoegde gezag instemt, alsmede op de lange termijn de impact van grootschalige incidenten c.q. de kans op maatschappelijke ontwrichting. Het klopt dat partijen een analyse van scenario's kunnen gebruiken bij hun inbreng in het proces, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een gestandaardiseerde uitrusting of het opstellen van het veiligheidsbeheersplan. Genoemde leden vragen of een scenario-analyse niet zodanig belangrijk is dat deze standaard zou moeten plaatsvinden. Dat er geen norm voor is wil volgens deze leden immers nog niet zeggen dat het niet wenselijk is deze analyse sowieso uit te voeren.

De voorgestelde norm kan worden aangepast middels een wetswijziging. De leden van de ChristenUnie-fractie geven in overweging dat de norm ook per AMvB met voorhang kan worden gewijzigd indien het een

aanscherping van de norm betreft, om zo een snellere wijziging van de norm mogelijk te maken en aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen en innovaties.

2.2 Gestandaardiseerde uitrustingen

De redenering achter de gestandaardiseerde uitrustingen kunnen de leden van de PVV-fractie maar moeilijk volgen. Aangezien wordt vastgesteld dat de fysieke eigenschappen van tunnels en de omgeving waarin ze liggen per project verschillen en dat deze gestandaardiseerde uitrustingen per type en gebruik van de tunnel verschillen vragen de leden zich in hoeverre hierin standaardisatie mogelijk is en hoe de regering dat in de praktijk voor ogen ziet. Te meer omdat eerst wordt gesteld dat redelijkerwijs kan worden uitgegaan dat door standaardisatie van de uitrusting aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, maar er vervolgens wordt gesteld dat, indien ondanks toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting er niet wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, er kan worden afgeweken van de gestandaardiseerde uitrusting. Daarnaast worden er nog twee mogelijkheden genoemd waarop kan worden afgeweken van de gestandaardiseerde uitrusting. De leden vragen of hiermee niet de fundering voor een gestandaardiseerde uitrusting volledig wegvalt en dat in de praktijk gewoonweg per tunnel iedere keer weer moet worden bezien welke tunnelveiligheidsinstallatie vereist is.

De leden van de CDA-fractie willen weten welke extra kosten de standaardisatie van wegtunnels tot gevolg heeft. Hoe hoog zijn de kosten per kilometer wegtunnel op basis van het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van de Europese richtlijn?

Het lijkt de leden van de SP-fractie logisch dat naast een gestandaardiseerde uitrusting ook de beïnvloeding van de snelheid van verkeer een rol kan spelen in vergroten van de veiligheid. Op welke wijze wordt dit middel betrokken bij beoordeling van veiligheid in tunnels?

De leden van de D66-fractie constateren dat zowel het bevoegd gezag, het Veiligheidsberaad als de tunnelveiligheidsbeambte slechts een adviseerende rol hebben bij de vaststelling van de veiligheidsmaatregelen. Deze leden vinden dit erg vrijblijvend, want het betekent dat alleen de tunnelbeheerder echte zeggenschap heeft. Zij vragen zich af of de nodige «checks and balances» met dit wetsvoorstel wel in stand blijven, zeker gezien de cruciale rol in de hulpverlening (van het bevoegd gezag/hulpverleningsinstanties) als de kennis (van de tunnelveiligheidsbeambte) die hiermee terzijde kunnen worden geschoven.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de keuze voor het gebruikmaken van gestandaardiseerde uitrustingen. Is het niet zo dat elke tunnel maatwerk vraagt? Biedt een standaard die meer op functie en (bedrijfs)proces is gericht dan op uniformering van installaties niet veel meer flexibiliteit en betere mogelijkheden voor lokale inpassing? Daarnaast blijft er binnen de op functie en proces gerichte standaardisatie veel meer ruimte voor innovatie en optimalisatie. Genoemde leden trekken hierbij een vergelijking met het gelijkwaardigheidsbeginsel in de bouwregelgeving.

De leden hebben grote zorgen over de standaarduitrusting voor gemeentelijke tunnels/niet-rijkstunnels. Is het waar dat voor deze tunnels eisen worden gesteld voor functionaliteiten die alleen nodig zijn voor rijkstunnels en dat deze eisen kostenverhogend werken? De leden hebben de indruk dat er een aparte standaarduitrusting voor gemeentelijke tunnels/niet-rijkstunnels zal worden ontwikkeld. Dit sluit aan bij de behoefte aan maatwerk en de verschillende functies van tunnels, maar

roept ook vragen op over de vraag in hoeverre de «standaard» dan nog standaard is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarom hoeveel standaarduitrustingen er inmiddels zijn ontwikkeld, hoeveel er zullen moeten worden ontwikkeld en hoe dit zich verhoudt tot het aantal tunnels dat thans onder het wetsvoorstel valt en het aantal tunnels dat redelijkerwijs in de komende 20 jaar gebouwd zal worden. Deze leden zien een risico in de ontwikkeling van meerdere aparte standaarden.

De leden vragen of dat niet onnodig kosten verhogend zal werken en de beperkt beschikbare engineeringcapaciteit niet zal overvragen. De ontwikkeling van de standaard voor rijkstunnels duurt immers inmiddels al twee jaar terwijl er voor gemeentetunnels nog geen enkele duidelijkheid is. De leden vragen overigens of het klopt het dat de standaarduitrusting voor rijkstunnels nog in ontwikkeling is? Als dat zo is, welke consequenties (prijs/tijd) heeft dit voor tunnels die binnenkort gebouwd moeten worden, zowel voor rijkstunnels als voor niet-rijkstunnels? Zo niet, kan de Kamer de standaarduitrusting ter informatie ontvangen?

Ook vragen deze leden of er voldoende juridische basis in het voorliggende wetsvoorstel is voor een aparte standaarduitrusting voor gemeentelijke tunnels/niet-rijkstunnels gezien de hierover geuite zorgen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Is het waar dat hiervoor een wetswijziging nodig is en dat die pas bij de evaluatie van de wet in 2017 is voorzien? De leden vragen voorts of bepaling van het (veiligheids)voorzieningsniveau voor de tunnel interpretatieruimte laat die grote impact op de kosten kan hebben. Wie kan met kennis van zaken de afwegingen van de (gemeentelijke) tunnelbeheerder toetsen?

Gezien de vele discussies die er over de standaarduitrusting nog zijn geven deze leden in overweging om de eerste vaststelling van de standaarduitrusting via een zware voorhangprocedure voor te leggen aan de Kamer. Op deze manier kan de Kamer zich op hoofdlijnen nog een oordeel vormen over de praktische uitvoerbaarheid van het voorliggend wetsvoorstel voor onder meer gemeenten.

De gestandaardiseerde uitrustingen worden eens in de vijf jaar herzien. Genoemde leden vragen wat dit betekent voor innovaties die in de tussenliggende jaren worden ontwikkeld en op welke wijze het wetsvoorstel dergelijke innovaties, gericht op bijvoorbeeld lagere kosten maar vooral ook een hoger veiligheidsniveau, ondersteunt. Het is van belang dat standaarduitrustingen een aantal jaar geldig blijven, maar volgens deze leden hoeft dat niet uit te sluiten dat in de tussentijd nieuwe standaarduitrustingen worden goedgekeurd. Genoemde leden vragen of dit het geval is en wat hierin de rol van marktpartijen is. Is er bijvoorbeeld voorzien in een procedure waarin marktpartijen voorstellen voor nieuwe standaarduitrustingen kunnen indienen die tenminste voldoen aan de op dat moment geldende norm? Op welke wijze kan er met innovaties geëxperimenteerd worden? De leden achten het denkbaar dat er een platform van markt en overheid komt waarin die experimenteeruimte kan ontstaan.

De keuze voor de toe te passen standaarduitrusting moet gemaakt worden na overleg met het college van burgemeester en wethouders (artikel 6b lid 6). Genoemde leden constateren dat alleen overleg met het college van B&W wordt vereist en niet dat er ook overeenstemming wordt bereikt. Genoemde leden onderschrijven het belang van betrokkenheid van het lokale gezag voor de omgevingsvergunning en de openstellingsvergunning gezien de verantwoordelijkheid van burgemeesters bij de calamiteitenbestrijding in tunnels en de inzet van de hulpdiensten overeenkomstig de Wet veiligheidsregio's. Het wetsvoorstel beperkt zich tot het omsloten deel van de tunnel. Echter, de inpassing van de tunnel in de omgeving is een onlosmakelijk onderdeel van een veilige tunnel, vanwege het belang van die inpassing voor de verkeersveiligheid, het optreden van de hulpdiensten en de mogelijkheden dan wel de restricties

voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze leden vragen daarom welke mogelijkheden gemeenten nog hebben voor het borgen van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van calamiteitbestrijding in het ruimtelijk besluit nu zij geen instemmingsrecht krijgen. Moet de definitie van het begrip tunnel niet worden verruimd dan wel de gemeenten instemmingsrecht worden verleend om dit hiaat te vullen? Volgens de leden zijn ook de toeleidende wegen vaak moeilijk bereikbaar. Volgens de leden is dus een scherpe knip op het omsloten deel van de tunnelbak niet wenselijk.

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie op welke wijze de Kamer wordt geïnformeerd bij rijkstunnels indien het genoemde advies afwijkt van de voorgenomen keuze en hoe deze procedure werkt in geval van een gemeentetunnel.

2.3 Commissie voor de tunnelveiligheid

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel om de Commissie voor de tunnelveiligheid op te heffen en de adviesrol te beleggen bij de tunnelveiligheidsbeambte. De leden willen benadrukken dat de nieuwe tunnelveiligheidsbeambte nuchter en zakelijk moet adviseren. Kan de regering garanderen dat de adviesrol van de tunnelveiligheidsbeambte zo wordt ingevuld dat deze niet vervalt in de fouten van de Commissie voor de tunnelveiligheid? De leden van de VVD-fractie vragen ook of kan worden aangegeven hoe de invulling van het kennisplatform gebeurt en hoe verzekerd wordt dat bestaande en nog op te doen kennis en ervaring worden geborgd en voor betrokkenen steeds beschikbaar is?

De leden van de PVV-fractie vinden het een goede zaak dat de Commissie voor de tunnelveiligheid nu eindelijk wordt opgeheven. Deze club van paniekzaaiers is er mede debet aan dat veel tunnelprojecten nodeloos zijn vertraagd en miljoenen duurder zijn geworden door ondermeer publiekelijk keuzes van de regering betreffende tunnelveiligheidsinstallaties in twijfel te trekken. De leden zijn dan ook sceptisch over het overhevelen van deze taak naar een tunnelveiligheidsbeambte. Zij vrezen dat deze tunnelveiligheidsbeambte in feite een uitgekleden versie is van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Bovendien is het zeer de vraag, gezien de voorgenomen standaardisatie en normering van tunnelinstallaties waarmee de discussies omtrent tunnelinstallaties tot de verleden tijd behoren, of een dergelijke tunnelveiligheidsbeambte niet compleet overbodig is? Wie zou hij immers dan nog van adviezen moeten voorzien?

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat de Commissie voor de tunnelveiligheid wordt opgeheven. Dit is door de leden in eerdere debatten aangegeven. De voorgenomen standaardisatie van wegtunnels maakt de Commissie overbodig.

De leden van de SP-fractie zijn kritisch over het opheffen van de Commissie voor de tunnelveiligheid. De bijdrage van de Commissie is zeer gewaardeerd door deze leden. De expertise zou volgens de leden op zijn minst een plek verdienen in de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur zodat de kennis en kunde beschikbaar blijft voor landelijke en lokale overheden. Welke mogelijkheden ziet de regering hiertoe?

De leden van de D66-fractie zien meerwaarde in het combineren van de kennis- en adviesfunctie. In het voorliggende wetsvoorstel worden deze functies echter gescheiden. Kan de regering motiveren waarom zij daarvoor kiest?

De leden van de D66-fractie constateren met instemming dat de regering naast wettelijke borging van de onafhankelijkheid van de tunnelveiligheidsbeambte ook oog heeft voor praktische en organisatorische borging

van deze onafhankelijkheid. Kan de regering aangeven wat zij in dit kader precies onderzoekt, en hoe en wanneer de Kamer over de uitkomsten zal worden geïnformeerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat in het verleden impasses ontstonden rond het gewenste veiligheidsniveau voor wegtunnels. Een standaardnorm kan hiervoor een goede oplossing bieden. Genoemde leden zien echter niet de noodzaak om daarnaast ook de Commissie voor de tunnelveiligheid op te heffen. Met het voorstel voor het instellen van een tunnelveiligheidsbeambte en het onderbrengen van de kennis van de commissie voor de tunnelveiligheid in een kennisplatform worden kennis en advies uit elkaar getrokken terwijl het aantal deskundigen in Nederland op het gebied van tunnelveiligheid al beperkt is. Dit baart genoemde leden zorgen. De leden ondersteunen daarom het alternatieve voorstel van diverse maatschappelijke partijen om een tunnelautoriteit in te stellen. Op zijn minst zal de onafhankelijkheid van de tunnelveiligheidsbeambte verder moeten worden gewaarborgd. De leden vragen waarom deze beambte alleen voor de uitvoering van de taken uit het wetsvoorstel onafhankelijk is. Genoemde leden constateren dat nog wordt onderzocht of naast de wettelijke norm ook op meer praktische wijze, in de zin van organisatorische aspecten, tegemoet kan worden komen aan de wens om nadere voorwaarden te verbinden aan de onafhankelijkheid. De leden vragen welke opties hierbij worden onderzocht.

Genoemde leden constateren dat wordt voorgesteld dat de rol die de Commissie voor de tunnelveiligheid heeft vervuld op het gebied van kennis met de oprichting van het kennisplatform verder zal worden aangevuld. De leden vragen wat met dit «aanvullen» wordt bedoeld. De leden constateren dat er verder nog niets bekend is over de invulling van het voorgestelde kennisplatform. Nu de invulling hiervan nog niet bekend is kunnen de leden niet akkoord gaan met het opheffen van de Commissie voor de tunnelveiligheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen ook op het belang van de onafhankelijke kennisfunctie voor gemeenten. Zij krijgen vaak maar één keer te maken met de bouw van een tunnel en hebben de kennis daarom niet zelf in huis. Genoemde leden vragen hoe zal worden geborgd dat de beschikbare kennis toegankelijk is voor alle bevoegde gezagen en tunnelbeheerders zodat zij kunnen rekenen op onafhankelijk en rechtsgelijk advies. Ook vragen zij hoe zal worden gegarandeerd dat de competenties van de tunnelveiligheidsbeambten voor alle tunnels zijn geborgd. Een tunnelautoriteit die beschikbaar is voor alle gemeenten kan hierin voorzien. De leden constateren dat voor gemeenten met name in de periode tot en met 2019, waarin veel bestaande tunnels zullen moeten worden aangepast, een onafhankelijke kennis- en adviesfunctie onmisbaar is. Zij vragen tenslotte hoe met de opheffing van de Commissie voor de tunnelveiligheid de adviesfunctie voor trein-, metro- en tramtunnels behouden blijft.

2.4 De Richtlijn

De leden van de D66-fractie vragen hoe de frase dat de Richtlijn voor alle bestaande tunnels gaat gelden (in 2014 dan wel 2019) zich verhoudt tot hetgeen vermeld staat onder artikel 18, namelijk dat het niet verplicht is om bij bestaande tunnels gestandaardiseerde uitrusting toe te passen. Betekent dit dat er wel een kwantitatieve analyse wordt uitgevoerd op bestaande tunnels? Verwacht de regering op basis van de Richtlijn aanpassingen te moeten doen aan bestaande tunnels, en kan zij een inschatting maken van de kosten die dit met zich mee zal brengen?

2.5 Versnelling besluitvorming infrastructuur

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat in deze wetgeving de aanbevelingen van de Commissie Elverding worden opgevolgd. Al bij het ruimtelijk besluit wordt de tunneluitrusting met de daarbij behorende veiligheidsstandaard vastgelegd. Dat geeft de lagere overheden voldoende tijd om haar werk op het vlak van handhaving te volbrengen. Een bestuurlijke afwegingsmogelijkheid lijkt de leden niet gewenst, omdat het soort tunnel bepaalt welke standaard gevolgd moet worden. Daar valt niks meer aan af te wegen.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat het beter is om aan het begin van het proces harde afspraken te maken over uitrusting en veiligheidsorganisatie.

Zij zetten echter vraagtekens bij de frase «Door dit aan het begin door zowel de tunnelbeheerder als de gemeenten en hulpverleningsdiensten te laten onderkennen», komt er vroegtijdig duidelijkheid over de veiligheidsmaatregelen». Volgens de leden van de D66-fractie is het van belang om in een vroegtijdig stadium overeenstemming te verkrijgen over de te nemen veiligheidsmaatregelen, maar moet veiligheid hierbij voorop staan en niet de dwang om vast te houden aan een standaarduitrusting.

2.6 Wijziging van een bestaande tunnel

De memorie van toelichting spreekt over verscherping van de norm bij renovatie van bestaande tunnels. De leden van de SP-fractie zien de eenduidigheid ook graag toegepast op bestaande tunnels. Is dit, gelet op de constructies van de bestaande tunnels, bijvoorbeeld de steile en smalle Maastunnel, mogelijk? Welke normen gelden nu per bestaande tunnel?

2.7 Openstellingsvergunning

De leden van de VVD-fractie constateren dat de openstellingsvergunning wordt verstrekt door het college van burgemeesters en wethouders. Kan de regering aangeven waarom deze niet wordt verstrekt door de minister van Infrastructuur en Milieu? Is dat overwogen? Kan de regering tevens aangeven of er een mogelijkheid is om bij een treuzelend of onredelijk dwarsliggend college in te grijpen door een aanwijzing of overname van de bevoegdheid? Zo nee, kan deze mogelijkheid alsnog in de wet worden opgenomen?

De leden van de PVV-fractie betreuren dat de regering de gemeenten en zijn burgemeesters niet ontheft van de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de openstellingsvergunning. Hoewel de regering in het nader rapport aangeeft dat dit geen onderwerp is waarover een politieke afweging nodig is, zal in de praktijk blijken (en dat geeft de regering ook toe in de toelichting) dat er toch een inhoudelijke discussie ontstaat over de openstelling. Daardoor wordt de discussie tussen Rijk en decentrale overheden omtrent de openstelling van tunnels in stand gehouden en dat lijkt de leden toch niet de bedoeling. Daarom verzoeken de leden de regering nogmaals met klem om ook hier hun verantwoordelijkheid te nemen en gemeenten en burgemeesters te ontlasten van de openstellingsvergunning.

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de regie op het landelijk niveau kan liggen, terwijl het bevoegd gezag bij het college van B&W blijft. Op welke manier wordt deze samenwerking gestructureerd? De leden hebben tijdens eerdere debatten aangegeven dat de openstellingsvergunning centraal geregeld moet worden. In de memorie van toelichting staat echter dat de openstellingsvergunning door de gemeente

verleend wordt. Waarom is door de regering voor de gemeente gekozen en niet voor het Rijk?

3. Voorbereiding van dit wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie concluderen dat de conclusie van de regering dat er geen discussie mogelijk is over de gestandaardiseerde uitrusting niet geheel opgaat. Wat de leden betreft kan het vereiste «na overleg met» de gemeenten worden omgezet in «een mededeling aan» de gemeenten. Te meer omdat uit de inbreng van de VNG op te maken valt dat ondanks de gestandaardiseerde uitrustingen er wel degelijk overeenstemming nodig is over het te bepalen voorzieningenniveau. Kennelijk is er bij de gemeenten toch de indruk gewekt dat er bovenop de gestandaardiseerde uitrusting in overleg toch extra voorzieningen kunnen worden afgedwongen. Dat doet de leden denken aan het debat van twee jaar geleden met voormalig minister Eurlings, die klip en klaar had vastgesteld dat watersystemen niet nodig waren, maar toch keer op keer werd geconfronteerd met het verzoek hierom. Ook gelet op de recente uitlatingen van ondermeer de burgemeester van Schiedam is de verwachting van de regering dat er geen discussie tussen gemeente en Rijk zal ontstaan in de keuze tussen de benodigde tunneluitrusting uiterst naïef. De leden vinden dan ook dat de schijn moet worden weggenomen bij de gemeenten dat er ook maar een millimeter ruimte is voor discussie over de toe te passen uitrusting in de tunnel. Is de regering hiertoe bereid?

De leden van de D66-fractie zijn, anders dan de regering, van mening dat de scenarioanalyse moet worden meegenomen in de vaststelling van de veiligheidsmaatregelen. Zij vinden de oplossing die de regering biedt om hulpverleningsdiensten en bevoegd gezag de resultaten van de op eigen initiatief te houden scenarioanalyse mee te laten nemen in het veiligheidsbeheersplan, volstrekt onvoldoende. Op dat moment is het immers niet meer mogelijk om noodzakelijke aanpassingen in de fysieke veiligheidsuitrusting te treffen. De leden pleiten er dan ook voor om de scenarioanalyse vooraf onderdeel te laten blijven van de beoordeling van de te treffen veiligheidsmaatregelen. Zij wijzen hierbij ook op het door de regering zelf aangehaalde punt dat het belangrijk is voor aanvang van het bouwproces overeenstemming te vinden over het nodige pakket aan veiligheidsmaatregelen. In de ogen van de leden van de D66-fractie zal juist het uitvoeren van een scenarioanalyse er voor zorgen dat tunnelbeheerder, bevoegd gezag en hulpverlenende diensten tot gezamenlijke en gedragen afspraken kunnen komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat Rijkswaterstaat (RWS) heeft verzocht om op een aantal punten nadere toelichting of duidelijkheid te geven. Genoemde leden constateren dat hierbij punten worden genoemd die gaan over de kern van het wetsvoorstel, te weten de norm, de toetsing van de gestandaardiseerde uitrusting aan de norm, de taken van de veiligheidsbeambte en de term «wezenlijke wijziging». Genoemde leden vragen welke opmerkingen RWS precies heeft gemaakt en in hoeverre dit heeft geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel

4. Bestuurlijke lasten

De leden van de PVV-fractie stellen dat door alle verantwoordelijkheden met betrekking tot openstelling en de keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting onder te brengen in één hand, namelijk die van het Rijk, er ook een forse vermindering van bestuurlijke lasten gerealiseerd kan worden. Gemeente-ambtenaren hoeven zich immers niet meer te bekommeren om en te verdiepen in de complexe tunneltechnische installaties en wetgeving

en gespecialiseerde rijksambtenaren hoeven niet langer eindeloze discussies te voeren met de decentrale overheden. Kortom, er is hier dus sprake van een win-win situatie, dus wat belet de regering nog om het zo te regelen?

5. Overig

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie zich af welke gevolgen deze wetswijziging heeft voor gemeentelijke tunnels. De regering schrijft in haar brief (29 296 nr. 26) dat er onderscheid wordt gemaakt voor tunnels die in het beheer zijn van het Rijk of de provincie. Maar kan de regering uiteenzetten welke regels gelden voor gemeentelijke tunnels? Moeten die tunnels aan dezelfde veiligheidsnorm voldoen?

Met dit wetsvoorstel wordt overgegaan tot standaardisatie van wegtunnels. Kan de regering uiteenzetten of maatwerk wat betreft tunnels nog mogelijk is? Wat betekent dit voor tunnels met aftakkingen, zoals bij de Koningstunnel in Den Haag? Is de bouw van een dergelijke tunnel nog mogelijk na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie horen graag of de regering ook voornemens is de voorgestelde wetgeving uit te breiden naar gemeentelijke tunnels, en zo ja, op welke termijn. Hierbij merken de leden wel op dat voor niet-rijkstunnels een eigen standaard zou moeten gelden; gemeentelijke tunnels wijken immers in gebruik, rijksnelheid en vormgeving af van tunnels bij autosnelwegen. Indien hier inderdaad wetgeving wordt overwogen dragen de leden van de D66-fractie graag een aandachtspunt aan, waar bij veel projecten maar ook reeds in gebruik zijnde tunnels onduidelijkheid over bestaat. Dit betreft de toepassing en vormgeving van uitwisselpunten (toe- en afritten in tunnels en nabij de tunnelmonden) en hoe wordt omgegaan met de geaccepteerde filekans en afstroomcapaciteit stroomafwaarts van een tunnel. Kan de regering op dit aandachtspunt in gaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de wet is voorgeschreven dat via een zogenaamde kwantitatieve risicoanalyse (QRA) wordt aangetoond dat aan de risiconorm wordt voldaan. Genoemde leden vragen in hoeverre het QRA-instrument geschikt is voor tunnels die afwijken van de standaard rijkstunnels. Tunnels zijn immers niet eenvormig. Met name het ontwerp van niet-rijkstunnels is doorgaans zeer gevarieerd: met bochten of splitsingen, in- en uitvoegstroken, gecombineerd ruimtegebruik (parkeergarages, expeditiehoven). Ook de verkeerssituatie in gemeentelijke tunnels is volgens genoemde leden veel complexer door de diverse gebruikers (auto, openbaar vervoer en fiets) die met lagere snelheid dan in rijkstunnels van stoplicht naar stoplicht rijden. Genoemde leden hebben daarom de indruk dat het wetsvoorstel een instrument voorschrijft dat gemeenten niet altijd kunnen gebruiken om aan te tonen dat hun tunnels voldoen aan de norm. Om deze reden stellen de leden voor om ook gelijkwaardige instrumenten toe te staan om aan te tonen dat tunnels aan de norm voldoen. De leden geven in overweging dat hiervoor ook standaarden zouden kunnen worden ontwikkeld voor de verschillende soorten tunnels. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het initiatief dat gemeenten inmiddels hebben genomen om een aanvullend instrument te ontwikkelen voor die

situaties waar de huidige analysemethode niet in voorziet. Zij vragen het wetsvoorstel aan te passen zodat toepassing van dit instrument mogelijk wordt.

De voorzitter van de commissie
Snijder-Hazelhoff

De griffier van de commissie
Sneep