

Vergaderjaar 2012–2013

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 januari 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de commissie voor de gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen houd ik de indeling van het voorlopig verslag en de volgorde van de gestelde vragen zoveel mogelijk aan.

Eenduidige normstelling

De leden vragen inzicht in de totstandkoming van de in het wetsvoorstel opgenomen norm en welke afweging ten grondslag ligt aan deze norm en in hoeverre de kans op een ongeluk met de norm ook kleiner wordt.

Nadat uit de evaluatie van de Warvw in 2011 was gebleken dat het in de wet opnemen van een norm voor tunnelveiligheid een van de pijlers zou zijn waarmee ik eenduidigheid kon creëren in de wetgeving, heb ik een onderzoek laten uitvoeren naar het gebruik van zulke normen. Dat onderzoek bevat een analyse van de huidige gebruikte normen voor tunnelveiligheid, van het gebruik van normen in aanpalende beleids-terreinen en van het gebruik van een veiligheidsnorm voor tunnels in Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en Italië. Daarnaast hebben de onderzoekers deskundigen op het terrein van externe veiligheid en tunnelveiligheid en stakeholders op het gebied van tunnelveiligheid geraadpleegd. Factoren die een rol spelen bij een keuze voor een norm zijn de mate van vrijwilligheid waarmee iemand aan een bepaald risico wordt blootgesteld, de maatschappelijke acceptatie van de risico's, de mogelijkheden en kosten van maatregelen om risico's te verkleinen en de gewenste flexibiliteit. De in het wetsvoorstel opgenomen norm betekent dat een ongeval minder acceptabel is, naarmate de gevolgen ervan groter zijn en sluit aan bij het algemene veiligheidsbeleid in Nederland, dat op probabilistische principes (kansberekening) is gebaseerd. De norm geeft het risico aan dat er meerdere mensen tegelijk omkomen bij een ongeval in een tunnelbuis en betreft daarmee een groepsrisiconorm. Daarvoor is gekozen omdat er bij een ongeval in een tunnel mogelijk meer slacht-

offers kunnen vallen dan bij hetzelfde ongeval op de open weg. Dat komt omdat een tunnel een omsloten ruimte is. Hierdoor kan bijvoorbeeld bij brand de rook zich niet in de open lucht verspreiden en kunnen alle aanwezigen in de tunnel aan gevaar worden blootgesteld, dus ook de mensen die niet direct bij het ongeval dat de brand veroorzaakte betrokken zijn. Met de norm staat daarom niet de kans op een ongeluk als zodanig centraal, maar de kans in relatie tot de gevolgen van het ongeluk. Indien die kans groter is dan de norm daarvoor toestaat, moet de beheerder maatregelen treffen om de gevolgen van het ongeluk te verminderen of om die kans te verkleinen.

De in het wetsvoorstel voorgestelde norm legt het veiligheidsniveau wettelijk vast, maar dit betekent geen wijziging in het tot dusverre in de praktijk gehanteerde veiligheidsniveau. De in het wetsvoorstel opgenomen norm voor het groepsrisico wordt in de praktijk namelijk ook al toegepast.

De leden vragen voorts of de regering heeft overwogen om te komen tot één geïntegreerde veiligheidsnorm? In dat verband vragen zij ook waarom voor wegtunnels wel en voor wegen geen veiligheidsnorm geldt en hoe het aanvaardbaar geacht risico in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de aanvaardbaar geachte risico's in het voorstel voor de Wet basisnet.

De regering heeft in de voorbereiding van dit wetsvoorstel niet overwogen om te komen met een geïntegreerde veiligheidsnorm voor verschillende terreinen. Vanwege de grote diversiteit aan risico's en de verdeling van verantwoordelijkheden over Rijk, medeoverheden, bedrijfsleven en burgers heeft de regering afgezien van een uniforme normstelling. In plaats daarvan wordt per activiteit gezien welk risico aanvaardbaar wordt gevonden. De regering heeft voor dit wetsvoorstel wel zoals in het vorige antwoord uiteengezet onderzocht hoe het best aangesloten kon worden bij reeds bestaande normen.

Er geldt geen wettelijke norm voor het veiligheidsrisico op rijkswegen, noch voor het onderliggende wegennet. Bij verkeersveiligheid wordt echter gewerkt met een cijfermatige doelstelling voor het totale aantal slachtoffers maar niet met een risiconorm per wegvak. Dit is een landelijke doelstelling voor het maximum aantal doden en ernstige slachtoffers voor het jaar 2020.

De norm uit dit wetsvoorstel is mede gebaseerd op de oriëntatiewaarde van het groepsrisico inzake de externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. In het wetsvoorstel Basisnet wordt voor het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico uitgegaan van een normering die op het bredere terrein van de externe veiligheid geldt. Er is aangesloten bij de normering voor externe veiligheid omdat aard en omvang van de risico's in een tunnel door brand en gevaarlijke stoffen vergelijkbaar zijn met de risico's bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Een belangrijk aspect bij het voorstel voor de norm is de mate van vrijwilligheid waarmee iemand zich aan een bepaald risico blootstelt. Bij tunnels nemen de weggebruikers min of meer vrijwillig een risico door deelname aan het verkeer, terwijl mensen in de omgeving van een transportroute min of meer onvrijwillig aan de risico's van die transportroute worden blootgesteld. Bij het bepalen van een norm in het veiligheidsbeleid is ook de afweging tussen de maatschappelijk kosten en baten van belang. Dit alles heeft geresulteerd in een norm voor het groepsrisico in tunnels die een factor 10 minder streng is dan die van de oriëntatiewaarde inzake de externe veiligheid. Hierbij dient wel bedacht te worden dat de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico bij externe veiligheid voor

het vervoer van gevaarlijke stoffen een oriëntatiewaarde is waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

De leden stellen vast dat de kans op duizend of meer doden op basis van de norm maximaal eens in de 10.000.000 jaar mag zijn en vragen of de regering in dat kader inzicht kan geven in de meerkosten van het veiligheidsniveau van de gekozen norm ten opzichte van het kiezen voor een norm met een lager veiligheidsniveau van bijvoorbeeld een kans van eenmaal in de 1000 respectievelijk 100.000 jaar.

De meerkosten van de verschillende varianten van de norm zijn niet expliciet berekend. Wel is in het kader van de vraag naar wat de Warvw aanvullend op de richtlijn regelt uitgezocht wat de kosten van die aanvullingen zijn. Zie daarover meer in het kader van de beantwoording van de eerste vraag onder het kopje «De Richtlijn» hieronder.

De leden vragen of de regering de veronderstelling, dat financiële middelen ten behoeve van veiligheidsbevordering soms op een ander terrein effectiever zouden kunnen worden ingezet dan thans, relevant acht voor de financiële middelen die aan tunnelveiligheid besteed worden, en of deze middelen op een ander veiligheidsterrein effectiever ingezet zouden kunnen worden.

Zoals hiervoor aangegeven is bij het vaststellen van veiligheidsbeleid een afweging van maatschappelijke kosten en baten van belang. Vanwege de grote diversiteit aan risico's dient elk veiligheidsterrein een dergelijke afweging afzonderlijk plaats te vinden. Zoals hiervoor aangegeven heeft ook voor het vaststellen van de nu in de wet opgenomen norm een dergelijke kosten-baten analyse plaatsgevonden. De nu in de wet opgenomen norm, en de daarbij behorende methode voor risicoanalyse, garandeert een acceptabel niveau van veiligheid van tunnels. De norm geeft eenduidigheid over het wettelijk vereiste veiligheidsniveau waarmee voorkomen wordt dat er disproportionele veiligheidsmaatregelen genomen worden.

De leden vragen of de verplichting om per 1 januari 2019 aan de norm te voldoen voor niet-rijkstunnels tot hogere kosten zal leiden en als dat het geval is of de regering voornemens is om die kosten te vergoeden aan de tunnelbeheerders.

Het wettelijk voorschrijven van het voldoen aan de norm leidt voor de niet-rijkstunnels niet tot extra kosten ten opzichte van de huidige wetgeving. Immers, in de praktijk werd en wordt met deze norm al gerekend. Dat laatste blijkt bovendien ook uit onderzoek naar een zevental bestaande niet-rijkstunnels; zij voldoen alle reeds aan de norm.

De leden vragen of met het wetsvoorstel beslissingsbevoegdheden worden toebedeeld aan rechtspersonen die niet voor de financiering verantwoordelijk zijn.

Met het wetsvoorstel wordt in zoverre een beslissingsbevoegdheid toebedeeld aan rechtspersonen die niet voor de financiering van de tunnel verantwoordelijk zijn, dat voor het kiezen van de gestandaardiseerde uitrusting of voor het afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting overeenstemming moet worden bereikt met het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Daarnaast zijn in de huidige Warvw reeds beslissingsbevoegdheden voor het college van burgemeester en wethouders vastgelegd. Het betreft hier de omgevingsvergunning voor de bouw van de tunnel en het nemen van een besluit over de openstelling

van de tunnel. Het wetsvoorstel brengt in deze reeds bestaande bevoegdheden geen verandering.

Gestandaardiseerde uitrustingen

De leden vragen naar situaties waarin de standaarduitrusting niet voldoet aan de norm, in welke gevallen van een afwijking sprake zal (kunnen) zijn en hoe groot de kans op dergelijke gevallen is.

Op dit moment zijn mij geen voorbeelden bekend waarin met de gestandaardiseerde uitrustingen niet aan de norm kan worden voldaan. Niettemin kan ik niet uitsluiten dat er zich in de toekomst gevallen kunnen voordoen waarin een tunnel met toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting toch niet aan de norm voldoet. Dat zullen echter naar mijn verwachting zeer uitzonderlijke gevallen zijn, waarbij bij voorbeeld sprake is van een uitzonderlijk grote tunnallengte in combinatie met een zeer hoog verkeersaanbod (veel vrachtverkeer met veel vervoer gevaarlijke stoffen).

De leden vragen in welke omstandigheden tunnelbeheerders de mogelijkheid hebben om af te wijken van de vastgestelde gestandaardiseerde uitrusting, aan welke criteria daarbij moet worden voldaan, en of zij daartoe de mogelijkheid ook hebben in gevallen waar deze niet verantwoordelijk is voor de financiering? In dat kader vragen de leden ook naar de betekenis van artikel 6b voor het afwijken van de standaarduitrusting als de beheerder een experiment wil uitvoeren of een innovatieve toepassing wil gebruiken.

Omdat een «standaard» alleen als zodanig functioneert als er niet te veel ruimte is om daarvan af te wijken, beperkt het wetsvoorstel zich tot twee omstandigheden waarin van de gestandaardiseerde uitrusting kan worden afgeweken. De eerste vloeit voort uit de keuze voor het vastleggen van een norm voor de veiligheid van wegtunnels; de tweede vloeit voort uit de Europese richtlijn. Ik wil hierbij benadrukken dat het wetsvoorstel alleen een gestandaardiseerde uitrusting voor Rijkstunnels kent.

In de eerste plaats kan van de gestandaardiseerde uitrusting worden afgeweken als de betreffende tunnel niet aan de norm voldoet. Met het toepassen van een gestandaardiseerde uitrusting wordt in het algemeen aan de norm voldaan. Alleen in de situatie waarin de tunnel ondanks het toepassen van de gestandaardiseerde uitrusting toch niet aan de norm blijkt te voldoen, is het mogelijk (en noodzakelijk) dat van de gestandaardiseerde uitrusting wordt afgeweken zodanig dat in dat specifieke geval wel aan de norm wordt voldaan. Het wetsvoorstel stelt aan dat afwijken de volgende voorwaarden:

1. het moet noodzakelijk zijn om aan de norm te voldoen;
2. de tunnelbeheerder heeft over de voorgenomen afwijking advies gevraagd aan de veiligheidsbeambte;
3. Met de afwijking wordt ten minste dezelfde mate van veiligheid geboden als is beoogd met de betrokken gestandaardiseerde uitrusting of onderdelen daarvan; hetgeen kan worden aangetoond als met de afwijking wel aan de norm wordt voldaan.

Aan alle drie de criteria moet zijn voldaan om van de gestandaardiseerde uitrusting af te wijken. De tunnelbeheerder maakt de keuze over de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting in overeenstemming met het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Bij de keuze voor een aanvullende maatregel, indien niet aan de norm wordt voldaan, zal indien er meerdere opties zijn om aan de norm te voldoen altijd een afweging

moeten worden gemaakt. Bij die keuze zijn voor mij proportionaliteit, kosteneffectiviteit en of het bewezen technologie betreft de uitgangspunten. Mij zijn geen situaties bekend, en ik voorzie ze ook niet in de toekomst, waarin de tunnelbeheerder niet degene is die verantwoordelijk is voor de financiering van de tunnel.

In de tweede plaats kan van de gestandaardiseerde uitrusting worden afgeweken indien het tunnels betreft die vallen onder de werking van richtlijn 2004/54. Dat zijn de tunnels in het Ten-netwerk die langer zijn dan 500 meter. De richtlijn geeft namelijk op twee plaatsen mogelijkheden aan om af te wijken van de vereisten uit de richtlijn. Ten eerste bepaalt de richtlijn, in artikel 3, dat het voor die tunnels mogelijk is om in afwijking van de maatregelen voorgeschreven in bijlage I bij de richtlijn te kiezen voor alternatieve maatregelen indien aan de voorgeschreven maatregelen alleen kan worden voldaan met behulp van technische oplossingen die niet haalbaar zijn of alleen tegen onevenredig hoge kosten uitvoerbaar zijn. De richtlijn stelt als voorwaarde dat die alternatieve maatregelen leiden tot een gelijkwaardige of betere bescherming. Bovendien moet dat worden aangetoond door een risicoanalyse uit te voeren. Ten tweede staat de richtlijn, in artikel 14, ook toe dat wordt afgeweken van de eisen van de richtlijn omwille van innovatieve technieken. Daartoe is een verzoek van de tunnelbeheerder nodig, waarna het bevoegd college van burgemeester en wethouders als zij de afwijking wil toestaan, een aanvraag daartoe indient bij de Europese Commissie. Indien de Commissie of een lidstaat van de EU binnen een periode van drie maanden geen bezwaren kenbaar maakt, is de afwijking toegestaan.

De leden vragen hoe groot de kans is dat het wetsvoorstel legitimeert dat een deel van de oude respectievelijk nieuwe tunnels niet aan de eisen voldoet, en als dat zo is, om welk percentage van de tunnels het gaat.

Het wetsvoorstel gaat er van uit dat elke tunnel die langer is dan 250 meter aan de norm voldoet. Tunnels die echter op het moment van inwerkingtreden van het wetsvoorstel al zijn opengesteld, krijgen op grond van het overgangsrecht dat in het wetsvoorstel is opgenomen tot 1 mei 2019 de tijd om aan de norm te voldoen. De bestaande rijkstunnels zijn doorberekend en voldoen, met uitzondering van de Velsertunnel, aan de norm; die tunnel wordt de komende jaren gerenoveerd en is volgens planning ruim voor 1 mei 2019 gereed. Daarnaast zijn er ook verscheidene bestaande niet-rijkstunnels getoetst aan de norm, namelijk de Hubertustunnel, de Koningstunnel, de Hadrianustunnel, de Westerscheldetunnel, de Maastunnel, de Waterwolftunnel en de IJtunnel. Ook deze tunnels voldoen nu reeds aan de norm.

De leden vragen hoe de regering een afweging maakt tussen de beperkte risico's die tunnels met zich meebrengen en de grote milieu en, maatschappelijke en economische gevolgen van files, (tijdelijke) sluiting van tunnels en dergelijke vanwege de hoge (en soms ook steeds weer nieuwe) veiligheidseisen.

Met dit wetsvoorstel geef ik eenduidigheid over het veiligheidsniveau in tunnels en daarmee ook stabiliteit ten aanzien van wat er wettelijk nodig is. Als in de tunnel het vereiste veiligheidsniveau niet kan worden geborgd, wordt de tunnel voor het verkeer gesloten. In de gestandaardiseerde uitrusting en ook in het beheer en onderhoud van de Rijkstunnels wordt extra aandacht besteed aan de functies die voor de veiligheid cruciaal zijn (de veiligheidscritische functies). Verder is het een afweging van de tunnelbeheerder, net zoals van de wegbeheerder van een stuk weg in de open lucht, om het beheer zodanig vorm te geven dat de kosten van het beheer en onderhoud en de geleverde prestatie in evenwicht zijn. De

beheerder maakt dus de afweging welke risico's op niet-beschikbaarheid hij acceptabel vindt ten opzichte van extra kosten in het beheer.

De leden vragen welke typen tunnels er te onderscheiden zijn en welke typen standaarduitrustingen, alsmede op basis waarvan respectievelijk op grond van welke criteria gekozen kan worden voor een van de verschillende standaarduitrustingen.

De gestandaardiseerde uitrustingen worden vastgelegd in de Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Rarvw)¹. In die regeling zullen de volgende twee hoofdtypen gestandaardiseerde uitrustingen zijn te onderscheiden:

1. een gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels langer dan 250 meter en ten hoogste 500 meter;
2. een gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels langer dan 500 meter.

Daarnaast kan het zijn dat een tunnel in een concreet geval bepaalde kenmerken heeft die ertoe leiden dat naast de hierboven gestandaardiseerde uitrusting ook enkele specifieke eisen deel uit maken van de gestandaardiseerde uitrusting. Dat is het geval voor rijkstunnels:

1. onder een waterweg;
2. langer dan 500 meter met een doorrijhoogte lager dan 4,7 meter;
3. langer dan 500 meter waarin het mogelijk is om de verkeersrichting in een tunnelbuis om te keren.

De keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting volgt daarmee uit de kenmerken van de betrokken tunnel en vergt geen nadere afweging tussen verschillende gestandaardiseerde uitrustingen.

De leden vragen of het juist is dat voor niet-rijkstunnels in deze wetswijziging geen gestandaardiseerde uitrustingen worden vastgelegd en waarom daar niet voor is gekozen dit wel te doen.

Het is inderdaad juist dat voor niet-rijkstunnels er geen gestandaardiseerde uitrusting(en) worden voorgeschreven in de wet. De inzet bij de opstelling van het wetsvoorstel was weliswaar wel om ook voor die tunnels een gestandaardiseerde uitrusting voor te schrijven. De vertegenwoordigers van de niet-rijkstunnels hebben aangegeven zich te beraden op het ontwikkelen van een eigen standaard. Hiermee zijn zij aan de slag gegaan. Op dit moment is er nog geen gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels tot stand gekomen.

De leden vragen naar hoe de regering de relatie ziet van het wetsvoorstel ten opzichte van de tunnelstandaard.

Het wetsvoorstel en de gestandaardiseerde uitrusting zijn hecht met elkaar verbonden. Er is alleen sprake van een gestandaardiseerde uitrusting in het kader van deze wet, als zo'n uitrusting als zodanig is aangewezen in de Rarvw. De gestandaardiseerde uitrusting geeft vooraf duidelijkheid over welke voorzieningen in de tunnel moeten worden opgenomen om zo aan de gestelde norm te voldoen. Hiermee wordt voorkomen dat er per tunnel discussie ontstaat over welke voorzieningen nodig zijn om aan de norm te voldoen.

De leden vragen of de regering er van op de hoogte is dat in de praktijk het ontbreken van één beleid en één aanpak respectievelijk van landelijke overeenstemming tussen het bevoegd gezag en hulpdiensten nogal wat

¹ Voor een concept van die regeling, zie de bijlage bij kamerstukken II 2011/12, 33 125, nr. 6

problemen blijkt op te leveren. De leden vragen in het verlengde hiervan of de regering kan aangeven waar zij mogelijkheden ziet om deze problematiek aan te pakken, respectievelijk mogelijkheden ziet om daarin met onderhavig wetsvoorstel te voorzien.

Met het wetsvoorstel geef ik duidelijkheid over het wettelijk vereiste veiligheidsniveau van tunnels en wordt voor Rijkstunnels tevens duidelijk welke uitrusting daarvoor nodig is. Hetgeen naar mijn verwachting het bereiken van die overeenstemming ten goede komt. In het overleg over de gestandaardiseerde uitrusting tussen Rijkswaterstaat en de stakeholders, waaronder de hulpdiensten is hierover gesproken. Vooral nog zet ik naast het wetsvoorstel in op een verbetering van de onderlinge communicatie en processen. Binnen Rijkswaterstaat wordt met de standaarduitrusting ook een uniformeringsslag in de processen doorgevoerd. Het doorvoeren van een uniformeringsslag bij de andere overheden en hulpdiensten is een beslissing die aan hen zelf is.

De leden vragen of de regering mogelijkheden ziet om te voorkomen dat vertraging kan ontstaan bij de openstellingsvergunning in die gevallen waarin aan de eisen van de tunnelstandaard en onderhavig wetsvoorstel zijn voldaan.

De openstellingsvergunning kan alleen worden geweigerd op grond van de in artikel 8 van de Warvw opgenomen weigeringsgronden. Dat betekent dat een openstellingsvergunning alleen geweigerd kan worden als niet wordt voldaan aan de gestandaardiseerde uitrusting (voor zover van toepassing), als niet wordt voldaan aan de overige eisen die de Warvw stelt (zoals de norm) of als niet wordt voldaan aan de eisen die voor tunnels voortvloeien uit de Woningwet (Bouwbesluit 2012). Er zijn derhalve geen andere gelegitimeerde redenen om de openstellingsvergunning niet af te geven. Mocht er onverhoopt toch een situatie ontstaan waarin een gemeente om andere redenen de openstellingsvergunning niet tijdig of niet naar behoren neemt, dan is er een aantal mogelijkheden. In de eerste plaats bestuurlijk overleg. Mocht dat niet voldoende zijn dan staan er in de tweede plaats ook wettelijke bevoegdheden tot mijn beschikking. Dat betreft enerzijds de beslistermijnen en de bevoegdheden die de Awb geeft, zoals bezwaar en beroep. Anderzijds is er de mogelijkheid die Wet revitalisering generiek toezicht biedt om gedeputeerde staten van de provincie waarin de betreffende gemeente ligt in de plaats van het college van burgemeester en wethouders te laten beslissen over de openstellingsvergunning indien dat college de beslissing op de aanvraag tot een openstellingsvergunning niet of niet naar behoren neemt. Daarnaast geldt op grond van het wetsvoorstel dat indien het project de procedures uit de Tracéwet volgt, op de vergunning tot openstelling de procedure van artikel 20 van die wet toepasselijk is. Los van deze wettelijke bevoegdheden heb ik er vertrouwen in dat met de keuzes die ik in het wetsvoorstel heb gemaakt zulke situaties zich niet gaan voordoen.

De Richtlijn

De leden vragen op welke punten het wetsvoorstel verder gaat dan waartoe de richtlijn verplicht en vragen om een toelichting en berekening waaruit blijkt wat de meerkosten zijn voor de huidige tunnels in Nederland ten opzichte van een halvering van de eisen. De leden stellen voorts dat de in het wetsvoorstel voorgestelde norm boven de Europese norm lijkt te liggen en vragen om dit verschil te specificeren en toe te lichten.

De richtlijn stelt geen norm aan de veiligheid van tunnels, maar stelt wel vast waar een tunnel ten minste aan moet voldoen. Doordat er geen

duidelijke norm is, kan er ook niet vergeleken worden met een Europese norm. Wat wel kan is een vergelijking maken met normen die andere EU-lidstaten hanteren voor de vaststelling of tunnels die onder de richtlijn vallen voldoende veilig zijn. Dat onderzoek maakt duidelijk dat in dit wetsvoorstel een norm wordt gehanteerd die Europees gezien een gemiddelde is. Bij de totstandkoming van de Warvw in 2006 heeft de wetgever er bewust voor gekozen om voor de genoemde zaken te blijven aansluiten bij de dan in Nederland gebruikelijke praktijk. De praktijk op die punten 1-op1- aan laten sluiten bij de richtlijn had tot gevolg gehad dat er een teruggang zou optreden in het veiligheidsniveau van tunnels. Dat werd door de wetgever ongewenst geacht. Een overzicht van de in Nederland naast die van de richtlijn gehanteerde eisen en de kosten daarvan, heb ik in een brief aan de Tweede Kamer gegeven².

De leden stellen dat de regering geen gebruik zal maken van de mogelijkheid in de Europese richtlijn om bestaande tunnels meer ruimte te geven. Per 1 mei 2014 zouden alle tunnels aan de richtlijn moeten voldoen. Graag ontvangen deze leden inzicht in de meerkosten van deze beslissing, aangevuld met de meerkosten als de tunnels (ook de bestaande) aan de strengere criteria van onderhavig wetsvoorstel zouden moeten voldoen. Graag zouden deze leden een en ander uitgesplitst zien naar wel- en niet-TEN-tunnels.

De tunnels die onder de werking van de richtlijn vallen (tunnels in het TEN-netwerk die langer dan 500 meter zijn) en die op het moment van inwerkingtreding van de richtlijn (30 april 2006) zijn opengesteld (of zijn opengesteld geweest) hebben op basis van de richtlijn tot 1 mei 2014 de tijd om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Onder omstandigheden staat de richtlijn toe dat die termijn met vijf jaar wordt verlengd. De tunnels in Nederland die het betreffen voldoen op 1 mei 2014 allemaal aan de richtlijn, het is daarom niet nodig om voor die tunnels een langere termijn te stellen. De overige tunnels die niet onder de richtlijn vallen, maar wel onder de Warvw, krijgen wel langer de tijd. In de evaluatie van de Warvw is geconstateerd dat het overgangsrecht voor tunnels die niet onder de Richtlijn vallen problemen geeft. «Door het grote aantal tunnels dat tegelijkertijd moet worden gerenoveerd, is de marktdruk erg groot», aldus het evaluatierapport. Voor die tunnels wordt nu een voorziening getroffen door de termijn waarop zij aan de eisen van de Warvw moeten voldoen aan te passen. Die tunnels moeten op grond van dit wetsvoorstel voor 1 mei 2019 aan de Warvw voldoen.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de commissie dat is gekeken naar hoe in het buitenland wordt omgegaan met tunnelveiligheid en hoe de richtlijn daar is geïmplementeerd. Graag worden deze leden geïnformeerd over de bevindingen daaromtrent, respectievelijk de resultaten van het onderzoek daarnaar.

In het Bijlagenboek evaluatie wetgeving tunnelveiligheid is voor een groot aantal Europese landen beschreven hoe de richtlijn in de wetgeving van deze landen is geïmplementeerd. Deze evaluatie is in maart 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden³.

Versnelling besluitvorming infrastructuur

De leden van de commissie vragen of er voorschriften zijn die de gemeenten een wettelijke grondslag bieden om zich niet neer te leggen bij

² Kamerstukken II 2011/12, 29 296, nr. 26.

³ Kamerstukken II 2010/11, 29 296, nr. 20

de door het onderhavige wetsvoorstel voorgeschreven norm en standaarduitrusting.

De Warvw geeft een heel specifiek kader voor wegtunnels. Er is geen andere wetgeving die specifiekere regels stelt over de veiligheid(norm) of de uitrusting. Daarmee is juridisch geregeld dat de vraag wanneer een tunnel veilig is en welke uitrusting een tunnel nodig heeft eenduidig door de Warvw wordt beantwoord. Er zijn daarnaast geen wettelijke voorschriften die een grondslag bieden om in afwijking van de Warvw daaromtrent andere eisen te stellen.

De reden dat ik met dit wetsvoorstel kom is dat het in de huidige praktijk aan eenduidige interpretatie ontbreekt over enerzijds de norm en anderzijds de uitrusting van een wegtunnel. Die eenduidigheid levert dit wetsvoorstel en ik verwacht dat daarmee de discussies met betrekking tot tunnelveiligheid zoals we die kennen wordt beëindigd.

Openstellingsvergunning

De leden van de commissie constateren dat de onafhankelijke tunnelbeveiligingsbeambte vaststelt of en hoe aan de norm voldaan wordt. Zij vragen in dat verband wat dan nog de zin is van een gemeentelijke openstellingsvergunning, naast een omgevingsvergunning.

Het aan de norm voldoen van een tunnel wordt niet vastgesteld door de veiligheidsbeambte, maar wordt vastgesteld door het doorrekenen van de tunnel in de risicoanalyse (QRA-tunnels). Die analyse wordt uitgevoerd door een persoon die in functioneel opzicht onafhankelijk van de tunnelbeheerder is. De veiligheidsbeambte toetst wel of de risicoanalyse goed is uitgevoerd en of de tunnel voldoet aan de aannames die in de risicoanalyse zijn gehanteerd.

Het nemen van een besluit tot openstelling van de tunnel vloeit voort uit de richtlijn. Die schrijft voor dat lidstaten een bestuursorgaan aanwijzen die de verantwoordelijkheid draagt er op toe te zien dat alle veiligheidsaspecten van een tunnel in acht worden genomen en die de nodige voorzorgsmaatregelen vaststelt om naleving van de richtlijn te verzekeren. Het bestuursorgaan in deze zin heeft daarvoor op grond van de richtlijn verschillende taken en bevoegdheden waarvan het nemen van een besluit tot openstelling van een tunnel er één is. Het nemen van een besluit tot openstelling van de tunnel is daarmee verplicht voorgeschreven voor tunnels die onder de werking van de richtlijn vallen. In Nederland is bij de implementatie van de richtlijn er voor gekozen om het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarin de tunnel ligt als zodanig aan te wijzen en daarmee is dat college dus ook bevoegd tot het nemen van een besluit omtrent de openstelling van de tunnel.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen