

Vergaderjaar 2004–2005

30 209

Regels met betrekking tot de veiligheid van voor het wegverkeer toegankelijke tunnels (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2005 en het nader rapport d.d. 22 augustus 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 2005, no. 05.001537, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de veiligheid van voor het wegverkeer toegankelijke tunnels (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels), met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet dient ter implementatie van richtlijn 2004/54/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheids-eisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (PbEU L 167). Het bevat onder meer voorschriften betreffende de procedure die moet worden gevolgd als bouw of wijziging van een tunnel voor het wegverkeer wordt overwogen en voorziet erin dat voor het in gebruik nemen van een tunnel instemming vereist is van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente of gemeentes waarin de tunnel is gelegen. De voorschriften in dit wetsvoorstel zijn aanvullend ten opzichte van de (bouwkundige) eisen die gelden bij of krachtens de Woningwet en de gemeentelijke bouwverordening. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar maakt daarover de volgende opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 9 mei 2005, kenmerk 05.001537, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 2005, nr. W09.05.0143/V, bied ik U hierbij aan.

De opmerkingen van de Raad van State en de wijzigingen van het voorstel van wet worden hieronder puntsgewijs besproken. Daarbij wordt de artikelnummering aangehouden zoals deze luidt na aanpassing aan 's Raads advies, waarbij het oorspronkelijke artikelnummer door middel van de toevoeging «(oud)» aangegeven wordt.

1. Veiligheidsbeambte

In artikel 1.5 van het wetsvoorstel wordt de functie van veiligheidsbeambte geïntroduceerd. Volgens de tekst van artikel 1.5, derde lid, coördineert de veiligheidsbeambte alle maatregelen ten behoeve van de veiligheid van de tunnel. Bij de uitoefening van zijn taken is hij onafhankelijk. Bij ministeriële

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de taken die hij heeft.

Artikel 1.5 dient ter implementatie van artikel 6 van richtlijn 2004/54/EG, dat een overzicht geeft van de taken en functies van de veiligheidsbeambte. De algemene taakomschrijving van de veiligheidsbeambte, opgenomen in het eerste lid van artikel 6 van de richtlijn, is overgenomen in het zojuist aangehaalde derde lid van artikel 1.5.

Behalve deze algemene omschrijving geeft de richtlijn in het tweede lid van artikel 6 ook een meer specifieke opsomming van de taken die de veiligheidsbeambte heeft. Hij zorgt voor coördinatie met hulpdiensten, werkt mee aan de planning, uitvoering en evaluatie van acties in noodsituaties, aan het opstellen van veiligheidsplannen, aan het specificeren van constructie en exploitatie van en voorzieningen in tunnels, en aan de evaluatie van incidenten en ongelukken. Verder brengt hij advies uit bij de ingebruikstelling van de constructie, voorzieningen en exploitatie van tunnels. Ten slotte gaat hij na of het tunnelpersoneel en de hulpdiensten getraind zijn en of de tunnelconstructie en -voorzieningen worden onderhouden en gerepareerd.

In het wetsvoorstel zijn de specifieke taken en functies opgesomd in het tweede lid van artikel 6 van de richtlijn niet opgenomen. In de derde volzin van het derde lid van het voorgestelde artikel 1.5 is slechts vermeld dat bij ministeriële regeling nadere regels «kunnen» worden gesteld met betrekking tot de taken van de veiligheidsbeambte. Gelet op de verplichting tot implementatie van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn heeft het naar het oordeel van de Raad de voorkeur indien de wet zelf deze materie regelt. In elk geval dient er een wettelijke verplichting te worden geschapen welke erin voorziet dat de noodzakelijke nadere regels ter implementatie van de richtlijn tijdig bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling tot stand zullen worden gebracht. De Raad is opgevallen dat de memorie van toelichting vrijwel geen aandacht besteedt aan de taken van de veiligheidsbeambte, en de manier waarop ze zullen worden uitgeoefend. Daardoor blijft een aantal aspecten rond zijn positie onduidelijk.

Het gaat in de eerste plaats om de vraag hoe de verschillende meer specifieke deeltaken die de veiligheidsbeambte zal uitoefenen, zich tot elkaar verhouden en in hoeverre ze passen in de algemene taakomschrijving waarin de veiligheidsbeambte wordt aangemerkt als coördinator voor alle maatregelen die de tunnelveiligheid betreffen.

In de tweede plaats wordt niet duidelijk hoe de rol van de veiligheidsbeambte zich verhoudt tot personen die onder de bestaande wetgeving een (coördinerende) rol hebben op het gebied van veiligheid in en rond tunnels, hetzij in de sfeer van preventie hetzij wanneer zich daadwerkelijk ongevallen voordoen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan personen of colleges die bevoegdheden hebben op grond van de Gemeentewet, de Wet rampen en zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Brandweerwet 1985, zoals de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, de Commissaris van de Koningin, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de regionaal geneeskundig functionaris en de regionale brandweer. Om in veiligheidsaangelegenheden doelmatig te kunnen optreden is duidelijkheid vereist over de vraag hoe de taken van de betrokken instanties zich tot elkaar verhouden en moet het stelsel van bevoegdheidsverdeling ook overzichtelijk zijn.

De Raad adviseert de tekst van het voorgestelde artikel 1.5, derde lid, aan te passen en in de memorie van toelichting nader in te gaan op de positie van de veiligheidsbeambte en daarbij aandacht te besteden aan de genoemde punten.

1. De Raad wijst erop dat artikel 6, lid 2, van de Richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (hierna: de richtlijn) bepaalt welke taken en functies de veiligheidsbeambte heeft. Gelet op de verplichting tot implementatie ook van die regels is in het derde lid van artikel 5 (1.5 oud) thans imperatief bepaald dat bij ministeriële regeling met betrekking tot de taken van de veiligheidsbeambte nadere regels gegeven worden.

Omdat de richtlijn (artikel 3, leden 3 en 4) ook taken en functies van de tunnelbeheerder geeft die geïmplementeerd moeten worden, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het tweede lid van artikel 5 (1.5 oud) de bepaling dat bij ministeriële regeling met betrekking tot de taken van de tunnelbeheerder nadere regels gesteld kunnen worden, om redenen,

vergelijkbaar met de boven vermelde, in die zin te wijzigen dat die regels gesteld *moeten* worden. Tevens is in het derde lid van artikel 5 de coördinatie-taak van de veiligheidsbeambte nader gepreciseerd en zijn zijn coördinatie-activiteiten beperkt tot de organisatie van de tunnelbeheerder. In de toelichting is inderdaad betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de taken van de veiligheidsbeambte en de wijze waarop deze uitgeoefend worden en hoe zij zich verhouden tot de taken en bevoegdheden van personen die thans een rol hebben bij het voorkomen van ongevallen of het bestrijden van de gevolgen van ongevallen. Omdat de specifieke taken van de veiligheidsbeambte niet op wetsniveau maar in lagere regelgeving geregeld zullen worden, is reeds in de toelichting bij het wetsvoorstel, overeenkomstig het advies van de Raad, ook aandacht besteed aan de verhouding tussen diens taken en de bestaande taken van andere functionarissen met betrekking tot het voorkomen van ongevallen en het beperken en bestrijden van de gevolgen ervan. Kern daarvan is dat het wetsvoorstel alle bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zoals neergelegd in de Gemeentewet, de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, onverlet laat. De tunnelbeheerder is dus niet de coördinator in geval van optreden bij ongevallen; dit blijft een verantwoordelijkheid van het daartoe bevoegde gezag (in het bijzonder de burgemeester).

2. *Spoortunnels*

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat een concept van het wetsvoorstel, dat ook betrekking had op veiligheid in spoortunnels, is aangepast naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Sorgdrager.¹ Er is voor gekozen om alleen de advisering door de Commissie voor de tunnelveiligheid ook van toepassing te laten zijn op spoortunnels (artikel 1.6, derde en vierde lid); de overige bepalingen hebben geen betrekking op tunnels voor spoorverkeer. Als in de toekomst regels met betrekking tot veiligheid in spoortunnels nodig blijken, bijvoorbeeld als gevolg van Europese richtlijnen die nu worden voorbereid, zullen die in een afzonderlijk «traject» vorm krijgen, aldus de memorie van toelichting.²

De Raad merkt op dat de Commissie-Sorgdrager in haar rapport geen specifieke conclusies trekt ten aanzien van het onder het wetsvoorstel brengen van spoortunnels; zij geeft juist aan begrip te hebben voor de overweging om nationaal geen onderscheid te maken tussen wegtunnels en spoortunnels. Wanneer evenwel ervoor wordt gekozen de reikwijdte van dit wetsvoorstel tot wegtunnels te beperken, ligt het in de rede om ook bepalingen over de advisering door de Commissie voor de tunnelveiligheid met betrekking tot spoortunnels te zijner tijd een plaats te geven in de wetgeving betreffende de veiligheid van spoortunnels. Op die manier wordt versnippering van de regeling van de veiligheid van spoortunnels over verschillende wettelijke regelingen zo veel mogelijk voorkomen, hetgeen de overzichtelijkheid ten goede komt.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting te verduidelijken waarom er niet voor is gekozen ook de spoortunnels onder het wetsvoorstel te brengen en tevens aan te geven waarom, nu daarvoor niet is gekozen, het niettemin nodig dan wel wenselijk wordt geacht om de advisering door de Commissie voor de tunnelveiligheid over spoortunnels in dit wetsvoorstel te regelen, en zonodig het wetsvoorstel aan te passen.

2. Te zijner tijd zal de inhoud van de bedoelde bepaling (artikel 6 (1.6 oud), vierde lid) een plaats krijgen in nog tot stand te brengen regelgeving ter implementatie van komende Europese «spoor»-richtlijnen. In het belang van de tunnelveiligheid is het evenwel niet gewenst de beoogde verplichte advisering door de Commissie voor de Tunnelveiligheid over tunnels voor spoor, «light-rail», metro en tram uit te stellen tot de totstandkoming en inwerkingtreding van die spoorregelgeving. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt. Genoemd vierde lid is gehandhaafd. In de memorie van toelichting is verduidelijkt waarom het wenselijk geacht wordt dat de Commissie voor de Tunnelveiligheid van stonde aan ook bij de (voorgenomen) bouw van spoortunnels ingeschakeld wordt en wordt nader toegelicht waarom dit laatste geregeld wordt in het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Algemeen deel, «Inleiding», derde tekstblok.

² Artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 1.2.

3. Indieningsvereisten verzoek tot instemming openstelling

Artikel 1.8, aanhef en onder a, verbiedt de openstelling van een tunnel zonder de instemming van het college van burgemeester en wethouders. Het artikel regelt niet welke gegevens bij het verzoek om instemming (lees: vergunning) moeten worden overgelegd. Naar het oordeel van de Raad dient er geen onnodige onzekerheid te bestaan of bij de aanvraag ook het tunnelveiligheidsplan en de daartoe behorende risicoanalyses (artikel 1.6, eerste en tweede lid) en het veiligheidsbeheersplan (artikel 1.7) moeten worden overgelegd. Daarbij wijst de Raad erop dat artikel 13, eerste lid, van de richtlijn verlangt dat de risicoanalyses worden overgelegd aan het bevoegd gezag. De Raad adviseert te voorzien in indieningsvereisten ter verkrijging van een vergunning voor openstelling van een tunnel voor het verkeer.

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad in punt 3 van zijn advies en in de vijfde van de daarbijbehorende redactionele kanttekeningen is in artikel 8 (1.8 oud) «instemming» veranderd in: vergunning. Als gevolg hiervan is een viertal daarmee samenhangende wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht, die voor een vergunningstelsel onontbeerlijk zijn. Aan artikel 8 zijn drie nieuwe leden toegevoegd. Het nieuwe tweede lid bepaalt dat bij ministeriële regeling bepaald wordt welke gegevens en bescheiden de tunnelbeheerder bij een aanvraag om vergunning tot het openstellen van een tunnel, in te dienen bij het bevoegde college van burgemeester en wethouders, moet verstrekken, onderscheidenlijk overleggen. Daarnaast is de bepaling toegevoegd (derde lid) dat aan de vergunning, bedoeld in het eerste lid, geen voorschriften verbonden worden en dat zij niet onder beperkingen verleend wordt. Voorts is een vierde lid toegevoegd inhoudende dat de vergunning slechts geweigerd kan en dan ook moet worden indien met betrekking tot de onderhavige tunnel niet voldaan wordt aan het bepaalde bij of krachtens deze wet of het bepaalde ten aanzien van de veiligheid van tunnels bij of krachtens de Woningwet. Ten slotte is in artikel 11 (1.11 oud), derde lid, een nieuw onderdeel b ingevoegd, ertoe strekkend dat het bevoegde college van burgemeester en wethouders de vergunning, bedoeld in artikel 8, eerste lid, kan intrekken in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de onderhavige wet of het bepaalde ten aanzien van de veiligheid van tunnels bij of krachtens de Woningwet. In de memorie van toelichting zijn deze aanpassingen toegelicht. Daarin is onder meer een passage opgenomen ertoe strekkend dat het bevoegde college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een besluit naar aanleiding van de aanvraag om vergunning tot openstelling slechts toetst of met betrekking tot de tunnel voldaan is aan de voorschriften gesteld bij of krachtens het onderhavige voorstel van wet of het bepaalde ten aanzien van de veiligheid van tunnels bij of krachtens de Woningwet.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van de vierde opmerking.

In de vier leden van artikel 6 (oud 1.6) is een aantal elementen geregeld: risicoanalyse, tunnelveiligheidsplan (waarvan de risicoanalyse deel uitmaakt), advisering door de Commissie voor de tunnelveiligheid ten aanzien van het tunnelveiligheidsplan en het bouwplan, en de advisering door de Commissie ook ten aanzien van spoortunnels. In zijn vierde redactionele opmerking bepleit de Raad het eerste en het tweede lid van genoemd artikel in verschillende artikelen onder te brengen. Splitsing van artikel 6 wordt evenwel niet wenselijk geacht aangezien de verschillende leden in elkaar grijpen. Daarnaast is het juist overzichtelijk in één artikel te regelen wat er gedaan moet worden vanaf het ogenblik dat overwogen wordt een tunnel te bouwen tot en met de openstelling van een gebouwde tunnel.

De laatste redactionele opmerking van de Raad, betrekking hebbend op de memorie van toelichting, lijkt op een misverstand te berusten. Het is *niet* in de wettekst vastgelegd dat de Commissie per tunnel(project) tweemaal ingeschakeld wordt, noch is dat beoogd.

Aan de achtste redactionele opmerking van de Raad is gevolg gegeven in die zin dat niet alleen bepaald is dat het bevoegde college de resultaten van dit onderzoek onverwijld naar de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte, de Minister van Verkeer en Waterstaat en die van Volkshuisvesting, Ruimtelijke

Ordering en Milieubeheer zendt, maar ook dat daarbij aangegeven wordt welke maatregelen naar het oordeel van het college genomen moeten worden om de gebleken tekortkomingen weg te nemen.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt, de volgende aanpassingen te doen:

- de eerste en de tweede zin van artikel 5, derde lid, zijn voor de duidelijkheid omgewisseld;
- paragraaf 3 van het algemene gedeelte van de toelichting en de toelichting op artikel 5 (oud 1.5), derde lid, voor zover betrekking hebbend op de veiligheidsbeambte, zijn aangevuld naar aanleiding van de aanpassingen in dat lid;
- de toelichting op artikel 8 is aangevuld door te wijzen op de mogelijkheid van het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 125 van de Gemeentewet tegen overtreding van een verbod, een tunnel open te stellen zonder daartoe strekkende vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders;
- in de toelichting zijn voorts enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.05.0143/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Voorstel van wet

- De omschrijving van «college van burgemeester en wethouders» in artikel 1 wijzigen in «bevoegd college van burgemeester en wethouders», omdat eerstgenoemde term in artikel 1.4, eerste lid, juist wordt gebruikt om het college aan te duiden van andere gemeenten dan die waarin de tunnel in hoofdzaak is gelegen. Vervolgens de artikelen waarin die term wordt gebruikt aanpassen.
- In artikel 1.5, tweede lid, «het gehele wegbeheer» vervangen door: het wegbeheer.
- In artikel 1.6, derde lid, na onderdeel a het woord «en» invoegen (Aanwijzing 101 Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- Het eerste lid van artikel 1.6 (dat gaat over de risicoanalyse) en het tweede lid (dat gaat over het tunnelveiligheidsplan) onderbrengen in verschillende artikelen.
- In artikel 1.8, onder a, «instemming» vervangen door «vergunning» (Ar 125).
- In hetzelfde artikel tot uitdrukking laten komen dat het niet alleen gaat om de eerste openstelling, maar ook om hernieuwde openstelling na een ingrijpende wijziging of belangrijke verbouwing (bijlage II onderdeel 3 richtlijn 2004/54/EG).
- In artikel 1.10 «daarvan» vervangen door: van het dossier of delen daarvan.
- In artikel 1.11, tweede lid, «zienswijzen», gelet op de specifieke betekenis van deze term in de Algemene wet bestuursrecht, vervangen door: de resultaten van dit onderzoek.
- In artikel 1.13 «uit het oogpunt van veiligheid» vervangen door: in het belang van de veiligheid.
- In artikel 3.1 verduidelijken dat de bepaling alleen ziet op gevallen waarin op 2 mei 2006 nog geen bouwvergunning is verleend.
- Nu er geen dringende reden is om anders te handelen, de artikelen in het voorstel van wet doorlopend nummeren, en niet per hoofdstuk (Ar 95).

Memorie van toelichting

- In het artikelsgewijs deel in de toelichting op artikel 1.6, vierde tekstblok, na «zal de Commissie ... tweemaal ingeschakeld worden» invoegen: behalve in het hierna onder 2 genoemde geval.