

Vergaderjaar 2003–2004

29 296

Tunnelveiligheid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN
VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBE-
HEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2003

In Nederland is al veel gedaan aan de veiligheid van tunnels. In eerdere brieven aan uw Kamer, van 19 juni (VW01-765) en 29 augustus 2001 (kamerstuk 27 400-XI, nr. 84), en in de brochure Diep gaan voor tunnelveiligheid van juni 2002 is een aantal maatregelen genoemd waardoor de veiligheid in tunnels kan verbeteren en is nadere regelgeving in het vooruitzicht gesteld.

Geconstateerd is dat op vier terreinen verbeteringen mogelijk zijn. Veiligheid moet eerder en beter in het besluitvormingsproces worden geborgd zodat eerder overeenstemming ontstaat over het te bereiken veiligheidsniveau in de tunnel. In de gebruiksfase moet beter worden gewaarborgd dat het veiligheidsniveau op peil blijft. Het gedrag van de tunnelgebruikers moet worden verbeterd om incidenten te voorkomen en de gevolgen van incidenten te beperken. Tenslotte zijn landelijke veiligheidseisen voor tunnels nodig zodat voor eenieder helder is aan welk niveau van veiligheid een tunnel moet voldoen.

In het afgelopen voorjaar is een concept van de beleidsnota tunnelveiligheid voorgelegd aan de betrokken partijen op het gebied van tunnelveiligheid. Het doel van de consultatie was om te bezien of de beleidsvoorstellen compleet zijn en voldoende draagvlak hebben. De reacties zijn gebruikt om de beleidsvoornemens waar nodig te verduidelijken of bij te stellen.

In deze brief worden de beleidsvoornemens die nu gereed zijn voor definitieve besluitvorming in het kort uiteengezet. Voor de overige punten is een realistisch tijdpad aangegeven.

In deel A van de beleidsnota Tunnelveiligheid, die u hierbij aantreft, zijn de proces-eisen opgenomen. Deze proceseisen zijn duurzaam en volledig, en

gereed voor implementatie. De landelijke veiligheidseisen zijn weliswaar vergesorderd, maar op onderdelen nog niet duurzaam en volledig. Deze veiligheidseisen zullen in 2004 in deel B van de beleidsnota worden gepresenteerd.

Het Kabinet is zich er van bewust dat de voorliggende beleidsnota verschijnt op een moment waarop de opvattingen over enkele tunnel-dossiers sterk verschillen. De verschillen hebben vooral betrekking op concrete veiligheidsmaatregelen, waarbij de discussiepunten in sterke mate een resultante zijn van verschil van opvatting over gemaakte afspraken, terugkoppelmomenten en toetsingscriteria. Deze beleidsnota komt tegemoet aan de wens van alle betrokken partijen om duidelijkheid te bieden over de proceseisen bij de planning, de bouw en het gebruik van tunnels. Het Kabinet verwacht dat door het bieden van deze duidelijkheid een groot deel van de discussiepunten in de toekomst voorkomen kan worden. In de consultatie is gebleken dat het draagvlak bij de betrokken partijen voor deze maatregelen zeer groot is.

De beleidsnota deel A: proceseisen

Borging van veiligheid in het besluitvormingsproces

In de bijgaande nota deel A is een stappenplan uitgewerkt voor het besluitvormingsproces. Hierin is beschreven op welke wijze de verschillende fasen van het besluitvormingsproces moeten worden doorlopen, wie daarbij betrokken moeten zijn en welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden de betrokken partijen hebben.

De veiligheidseisen die aan de tunnel zullen worden gesteld worden zoveel én zo vroeg als mogelijk in het besluitvormingsproces vastgelegd. Het eerste moment hiervoor is het Tracébesluit, respectievelijk een vergelijkbaar besluit voor provincie en gemeente. Hierdoor kan de discussie over te nemen maatregelen in latere stadia tot een minimum worden beperkt. Het proces biedt tevens ruimte om eerdere besluiten over veiligheidsmaatregelen te herzien op grond van nieuwe (technische) inzichten. Aangesloten is op de spelregels van het MIT, de Tracé-MER procedure en op de procedures in de Woningwet.

Voorgeschieden wordt vanaf de eerste gedachtevorming een veiligheidsdossier bij te houden waarin alle feiten, overwegingen en keuzes zijn opgenomen die relevant zijn voor een veilig gebruik van de tunnel. Dit dossier is nodig voor een transparante besluitvorming. De veiligheidsinformatie blijft toegankelijk zolang de tunnel bestaat, bijvoorbeeld ten behoeve van een inspectie of een voorgenomen modernisering van de tunnel.

Een door de departementen in het leven te roepen expertgroep zal over verschillende inhoudelijke aspecten op verschillende momenten in het besluitvormingsproces advies uitbrengen. In deze expertgroep zullen deskundigen uit de verschillende disciplines van tunnelveiligheid zitting hebben. Hiermee wordt gewaarborgd dat de besluiten worden genomen op basis van alle beschikbare kennis. Het advies is verplicht en moet zwaar wegen bij de besluitvorming.

Voordat de tunnel voor gebruik wordt opengesteld geeft de Inspectie van Verkeer en Waterstaat een bindend advies over de verkeersveiligheidsaspecten; vervolgens geeft de gemeente een gebruiksvergunning af. Hierbij toetst de gemeente aan een besluit gebruikseisen voor tunnels zoals die op het niveau van AmvB's zullen worden vastgelegd, aan de eerder gestelde eisen in de bouwvergunning en aan overige regelgeving, zoals de Wet op Rampen en Zware Ongevallen.

Behoud van het veiligheidsniveau in de gebruiksfase

Om het veiligheidsniveau in de gebruiksfase op peil te houden wordt een veiligheidsbeheerssysteem voorgeschreven. Hiermee wordt de kwaliteit van het verkeersmanagement, van het beheer en onderhoud van de tunnel en van de afspraken met eventuele vervoerders gewaarborgd. Verder wordt voorgeschreven het gebruik van de tunnel te monitoren en incidenten te registreren en te benutten voor het behouden van de veiligheid. Ten behoeve van een goede voorbereiding op mogelijke calamiteiten wordt een calamiteitenplan verplicht. Regelmatige oefening, in samenwerking met de hulpverleningsdiensten, maakt hiervan onderdeel uit.

Op dit moment is slechts voor enkele tunnels een rampbestrijdingsplan door de gemeente opgesteld. De expertgroep wordt gevraagd om de gemeente te adviseren over de wenselijkheid van een rampbestrijdingsplan.

De gemeente handhaaft de gebruiksvergunning. Eens in de vier jaar coördineert de Inspectie van Verkeer en Waterstaat een toets, in samenwerking met alle betrokken inspectiediensten, of nog aan alle veiligheidsvoorwaarden is voldaan.

Bevorderen van veilig gedrag

Het veilig gedrag zal worden bevorderd door een combinatie van communicatie naar tunnelgebruikers en van opleiding en scholing voor beroepschauffeurs, tunnelbeheerders, hulpverleningsdiensten en openbaar vervoer personeel.

In samenwerking met belangengroeperingen worden voorlichtingscampagnes georganiseerd over veiligheid in tunnels. De EU-folder Veilig rijden in autotunnels zal hierbij worden benut.

In de opleiding en scholing van chauffeurs, trein- en metropersoneel zal meer aandacht worden besteed aan veilig gedrag in tunnels, zowel ter voorkoming van incidenten als ter beperking van de gevolgen van incidenten. De NS-brochure Spoortunnels, met instructies voor het rijdend personeel is hier een goed voorbeeld van.

Veiligheidseisen

Twee methodieken zijn in gebruik om te bepalen of een tunnel een reële en veilige oplossing is voor het geïdentificeerde ruimtelijke of vervoersprobleem en of de eenmaal gekozen tunnel aan het gewenste veiligheidsniveau voldoet. De scenarioanalyse en de risicoanalyse zijn elkaar aanvullende methodieken als hulpmiddel in de besluitvorming. In de bijgaande beleidsnota deel A wordt het proces voor het bereiken van het vereiste veiligheidsniveau beschreven.

De genoemde beleidsvoornemens zijn in overeenstemming met het voorstel dat de Europese Commissie heeft gedaan voor een richtlijn voor veiligheid in wegtunnels. Deze richtlijn heeft betrekking op wegtunnels in het Trans Europese Netwerk langer dan 500 meter. De richtlijn bevat voorstellen voor de inrichting van het besluitvormingsproces, voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en voor het behoud van de veiligheid in de gebruiksfase.

De beleidsnota deel B: veiligheidseisen

Iedere tunnel vraagt om toegesneden maatregelen voor de veiligheid, afhankelijk van bijvoorbeeld het type vervoer, het gebruik en de ligging van de tunnel in zijn omgeving. Nieuwe technologische ontwikkelingen moeten toegepast kunnen worden. Er moet ruimte zijn om in een gegeven

situatie een set van veiligheidsmaatregelen samen te stellen, die voor de betreffende tunnel het meest effectief en efficiënt is om het gewenste veiligheidsniveau te realiseren. Hiervoor zal een set veiligheidseisen worden ontwikkeld op het niveau van prestaties. Waar mogelijk worden daarbij concrete maatregelen genoemd. Hiermee worden in de toekomst discussies per tunnel over de te nemen maatregelen tot een minimum beperkt. Met de voorstellen in deel B wordt bereikt dat de inrichting van een tunnel voldoet aan nationale en internationale regelgeving. Als het Kabinet in 2004 in deel B van de beleidsnota de veiligheidseisen vaststelt, zullen de kosten nadrukkelijk een rol spelen. De mogelijke kostenconsequenties van de verschillende niveaus van veiligheidseisen worden dan ook in beeld gebracht en meegewogen. Medio 2004 zullen de veiligheidseisen gereed zijn om in regelgeving te worden opgenomen. De recente ervaringen met enkele tunnelprojecten in Nederland hebben ons ervan doordrongen dat een set eenduidige veiligheidseisen op korte termijn beschikbaar moet zijn.

Juridische implementatie

Veel van de beleidsvoornemens moeten in regelgeving worden vastgelegd. Zoveel mogelijk zal dit gebeuren in de bestaande regelgeving. Een aantal veiligheidseisen is al in regelgeving opgenomen. Zo is in het Bouwbesluit een aantal technische ontwerpseisen voor tunnels opgenomen. Een aantal van de nieuwe veiligheidseisen, die betrekking hebben op het gebruik van de tunnel, zal worden opgenomen in het gebruiksbesluit voor tunnels. Dit Besluit wordt ontwikkeld in het kader van de wijziging van de Woningwet in 2006 en maakt deel uit van de landelijke uniformering door VROM van de gebruikseisen aan bouwwerken.

In de Wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid (Wet ART) zullen de beleidsvoorstellen worden opgenomen, waarvoor nog geen juridisch kader bestaat. Het gaat hierbij vooral om de borging van veiligheid in alle fasen van het besluitvormingsproces, het stappenplan en het veiligheidsdossier.

Het juridische traject hangt onder meer samen met de ontwikkeling van Europese regelgeving voor veiligheid in tunnels en met de geplande wijziging van de Woningwet in 2006.

De verwachting is dat de EU-richtlijn voor veiligheid in wegtunnels in de eerste helft van 2004 in werking treedt. Implementatie van deze richtlijn kan dan gelijktijdig gebeuren met de juridische implementatie van de beleidsvoornemens in deze nota. Een internationale werkgroep van deskundigen bereidt aanbevelingen voor over veiligheid in spoortunnels. Het Comité van de lidstaten van de EU zal naar verwachting nog in 2004 komen met regels voor veiligheid in spoortunnels. Deze regels krijgen een plaats in de bestaande EU-richtlijn voor conventioneel spoor en zullen vervolgens in Nederlandse regelgeving worden geïmplementeerd.

Nieuwe veiligheidseisen, die opgenomen kunnen worden in het Bouwbesluit dan wel in een besluit gebruikseisen voor tunnels kunnen tot medio 2004 meegenomen worden in het wetgevingstraject van de wijziging van de Woningwet in 2006. Het voorstel van de Wet ART en een besluit gebruikseisen voor tunnels kunnen volgens planning in het eerste kwartaal van 2005 aan uw Kamer worden voorgelegd.

Resumerend is het Kabinet voornemens de proceseisen, zoals geformuleerd in de beleidsnota tunnelveiligheid, deel A te implementeren. De regelgeving zal eerst in 2005 aan uw Kamer worden aangeboden. De betrokken departementen zijn voornemens de oplossingen uit de beleidsnota nu reeds op te nemen in uitvoeringsovereenkomsten met de

verschillende dienstonderdelen en waar mogelijk met externe contractpartijen.

Andere partijen wordt verzocht dit op vrijwillige basis ook te doen. Daarnaast zeggen wij toe om in 2004 een deel B van de beleidsnota met de veiligheidseisen uit te brengen. Het voorstel van de Wet ART ontvangt u begin 2005.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker