

Vergaderjaar 2004–2005

30 209

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet¹. De richtlijn heeft als doel het bereiken van een uniform niveau van bescherming in wegtunnels voor alle Europese burgers. Zij bevat enerzijds een aantal organisatorische en procesmaatregelen, voornamelijk opgenomen in de richtlijn zelf, en een aantal technische voorschriften, opgenomen in de bijlagen bij de richtlijn. De implementatietermijn van deze richtlijn is 24 maanden na haar inwerkingtreding en verstrijkt op 30 april 2006.

In de brief van 29 augustus 2001 van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer² werd aangegeven dat gestreefd zou worden naar een Kaderwet Tunnelveiligheid. Bij de verdere gedachtevorming over de inhoud en de reikwijdte van een dergelijke wet is allengs het idee ontstaan dat voor het tot stand brengen van nodig geoordeelde nieuwe voorschriften op het gebied van de tunnelveiligheid – in plaats van een min of meer integrale nieuwe kaderwet – aanpassing van bestaande regelgeving, zoals de bouwregelgeving, een beter middel is. Alleen voor zover bestaande wetgeving geen kader biedt voor nieuwe voorschriften is een smalle aanvullende wet noodzakelijk. Er bestaat thans geen wettelijk kader waarin alle in de richtlijn opgenomen en de daarnaast gewenste «nationale bepalingen» opgenomen kunnen worden, zodat een nieuwe wet nodig is (het onderhavige wetsvoorstel). Het aanvullende karakter van het wetsvoorstel wordt onderstreept met de citeertitel «Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels». In paragraaf 6 van de aan de Tweede Kamer aangeboden nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen³ is deze opzet reeds toegelicht.

Het algemene kabinetsbeleid is erop gericht het aantal bestaande wettelijke regels te verminderen en terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe regels, in het bijzonder geen nieuw beleid te introduceren dat

¹ Richtlijn nr. 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (PbEU L 167, gerecificeerd PbEU L 201). De implementatietermijn van deze richtlijn verstrijkt op 30 april 2006. De transponeringstabel is te vinden op pagina 15–16.

² Brief van 29 augustus 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XII, nr. 84, blz. 4/5.

³ Aangeboden bij brief van 7 november 2003 van de Minister van Verkeer en Waterstaat, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kamerstukken II 2003/04, 29 296, nrs. 1–2, paragraaf 6.

«stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifiek Nederlandse oplossing vergt»¹. Het Hoofdlijnenakkoord¹ heeft ertoe geleid dat binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een project «Beter Geregeld» is gestart. In het kader daarvan heeft de Commissie-Sorgdrager in de zomer van 2004 het toenmalige ambtelijke concept, dat zich op weg- en spoortunnels richtte, getoetst aan dat kabinetsbeleid. Naar aanleiding van het advies van genoemde commissie is het wetsvoorstel versoberd, is het aantal elementen van de nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen die aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen waren, teruggebracht en zijn andere verbeteringen en vereenvoudigingen aangebracht. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt zich in beginsel tot implementatie van de richtlijn (spoortunnels worden in dit wetsvoorstel dan ook niet geregeld), alsmede tot de volgende nieuwe «nationale» bepalingen.

- De richtlijn heeft betrekking op tunnels in het trans-Europese wegennet (de «TEN»-tunnels), langer dan 500 meter. Gelet op overweging 25 bij de richtlijn die de lidstaten aanspoort «vergelijkbare veiligheidsniveaus toe te passen voor wegtunnels op hun grondgebied die geen deel uitmaken van het Europese wegvervoersnet» is de werkingssfeer van dit wetsvoorstel uitgebreid tot *alle* wegtunnels (TEN- en niet-TEN-tunnels) met een minimumlengte van 250 meter.
- Vóór de bouwaanvraag stelt de tunnelbeheerder een tunnelveiligheidsplan op en op enig moment vóór de openstelling van de tunnel stelt de tunnelbeheerder een veiligheidsbeheerplan op. De inhoud van deze twee plannen is voor een groot deel ontleend aan de richtlijn.)
- De in te stellen Commissie voor de tunnelveiligheid zal adviseren met betrekking tot de twee reeds bestaande beslissingen met het oog op weg- en spoortunnels, namelijk de planologische beslissing en de beslissing op de bouwaanvraag. (Dit is het enige dat dit wetsvoorstel voor spoortunnels regelt.)
- Ten slotte zal een aantal bestaande Nederlandse «verworvenheden» (zoals eenrichtingsverkeer in één tunnelbuis) bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegd worden. Hiervoor is gekozen omdat het enkel wettelijk vastleggen van de veiligheidseisen zoals die door de richtlijn worden voorgeschreven in ons land op het niveau van regelgeving een ongewenste teruggang in het reeds bestaande veiligheidsniveau zou betekenen. Een en ander is reeds aangegeven in deel A van de genoemde nota Tunnelveiligheid. In overweging 26 bij de richtlijn worden de lidstaten ook aangespoord om nationale voorschriften uit te werken waarmee een *hoger* veiligheidsniveau in tunnels wordt gerealiseerd dan de richtlijn voorschrijft. Om het hoge niveau van veiligheid in Nederlandse wegtunnels wettelijk te verankeren, wordt het daarom gerechtvaardigd geacht een beperkt aantal bepalingen in regelgeving op te nemen, die niet voortvloeien uit de richtlijn.

In de op 8 juli 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden Beleidsvisie Tunnelveiligheid deel B: Veiligheidseisen² zijn de beoogde specifieke veiligheidseisen nader ingevuld. Het ligt in de bedoeling dat ter implementatie van de richtlijn op 30 april 2006 een algemene maatregel van bestuur in werking zal treden (Besluit veiligheid wegtunnels). Dit besluit, dat wordt gebaseerd op artikel 13 van deze wet en op artikel 120 van de Woningwet, bevat naast de uitwerking van een aantal onderdelen van deze wet met name technische voorschriften over de bouw en het gebruik van tunnels. Het is de bedoeling dat deze technische voorschriften op termijn zo veel mogelijk hun plaats vinden in de reguliere bouwregelgeving (het Bouwbesluit 2003 en het besluit waarin de voorschriften over het gebruik van bouwwerken naar verwachting per 1 januari 2007 worden geüniformeerd).

¹ Brief van de informateurs, 16 mei 2003, Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, blz. 15 (Hoofdlijnenakkoord).

² Kamerstukken II, 2004–2005, 29 296, nr. 3.

De veiligheid in de tunnel (de interne veiligheid) is onlosmakelijk verbonden met de veiligheid van degenen die zich in de omgeving van de tunnel bevinden, de externe veiligheid. Grootschalige incidenten in de tunnel, bijvoorbeeld incidenten met een brand, kunnen gevolgen hebben voor zowel de interne als de externe veiligheid. Incidenten in een tunnel zijn meestal schadelijker voor de weggebruiker dan dezelfde incidenten buiten een tunnel. Schadelijke stoffen kunnen in een tunnel immers minder snel ontsnappen. Gewaarborgd moet worden dat zowel de interne als de externe veiligheid vroegtijdig en in samenhang in het besluitvormingsproces aan de orde komen. De richtlijn en de nota Tunnelveiligheid hebben in die zin vooral betrekking op interne veiligheid, alsmede in enige mate op externe veiligheid: een tijdige en integrale afweging van alle aspecten van veiligheid staat voorop.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel, evenals de richtlijn, *geen* regeling bevat ten aanzien van de sociale veiligheid, noch ten aanzien van beveiliging van tunnels tegen aanslagen (ook wel aangeduid als «security»).

2. Opbouw van het wetsvoorstel

Voor wettelijke verankering van de richtlijn en van de eerder aangeduide aanvullende «nationale» bepalingen kan voor het geheel van de beoogde bepalingen niet aangesloten worden bij een bestaande wet. Wel kunnen delen van die bepalingen ondergebracht worden in bestaande wetten of in daaronder hangende algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Dit geldt vooral voor voorschriften betreffende de bouw en het gebruik van bouwwerken, zoals het Bouwbesluit 2003. Alleen voor bepalingen waarvoor thans geen wettelijk kader bestaat, moet nieuwe regelgeving tot stand gebracht worden.

Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bevat bepalingen die zowel voor TEN-als voor niet-TEN-wegtunnels gelden. Dat betekent enerzijds dat de daarin geïmplementeerde richtlijnbevestigingen ook voor niet-TEN-tunnels gelden en anderzijds dat de «nationale» bepalingen ook voor TEN-tunnels gelden. Dit laatste geldt met name voor de bepalingen met betrekking tot de advisering door de Commissie voor de tunnelveiligheid. In paragraaf 1 van deze toelichting is een en ander reeds in algemene zin aangegeven. Een niet onbelangrijk bijkomend voordeel van deze opzet voor de praktijk is dat aldus wordt voorkomen dat betrokken overheden, initiatiefnemers, ontwerpers, tunnelbeheerders en weggebruikers geconfronteerd zouden worden met verschillende regimes voor verschillende soorten wegtunnels.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een hoofdstuk «wijziging van andere wetten» (hoofdstuk 2), «overige bepalingen» (hoofdstuk 3) en «overgangs- en slotbepalingen» (hoofdstuk 4).

3. Hoofdpijnen van de richtlijn en het wetsvoorstel

De richtlijn schrijft zowel technische als organisatorische maatregelen voor TEN-wegtunnels voor. Veiligheidsmaatregelen van de richtlijn – aldus overweging 11 – «dienen mensen bij een incident de mogelijkheid te bieden om zichzelf in veiligheid te brengen, onmiddellijk optreden van weggebruikers mogelijk te maken teneinde groter onheil te voorkomen, doelmatig ingrijpen van de hulpdiensten te verzekeren, het milieu te beschermen en de materiële schade te beperken». Door uniforme eisen te stellen aan de belangrijke tunnels op het grondgebied van de Europese Unie ontstaat ook meer eenduidigheid in de uitrusting en de veiligheidsinformatie in tunnels. Dit komt met name ten goede aan de plaatselijk niet bekende tunnelgebruiker die door onbekendheid met de plaatselijke

situatie een groter risico loopt om betrokken te raken bij een tunnel-ongeval dan een plaatselijke tunnelgebruiker.

Het veiligheidsniveau in tunnels hangt samen met verschillende factoren, te weten: de plaats en het tracé, de infrastructuur en zijn voorzieningen, het gebruik van de tunnel, de voertuigen en hun lading, en de gebruikers van de tunnel. Voor elk van deze factoren worden in de richtlijn eisen gesteld die gericht zijn op verhoging van de veiligheid in tunnels. Deze technische specificaties zijn opgenomen in bijlage I en III van de richtlijn. Bijlage I bevat de technische eisen die in acht moeten worden genomen bij het ontwerp van een tunnel. Het betreft onder andere eisen met betrekking tot nooduitgangen, ventilatie, communicatiesystemen en verlichting. Paragraaf 3 van bijlage I bevat de bepalingen die in acht moeten worden genomen bij het beheer van de tunnel.

Bijlage II van de richtlijn bevat bepalingen met betrekking tot de goedkeuring van het ontwerp van de tunnel, veiligheidsdocumentatie, de ingebruikstelling en wijzigingen van een tunnel en periodieke oefeningen.

In bijlage III zijn geharmoniseerde eisen voor verkeerstekens opgenomen. De bijlagen zijn gebaseerd op de VN/ECE-aanbevelingen inzake veiligheid van wegtunnels en op het Verdrag van Wenen inzake verkeerstekens (die geen van beide bindend zijn voor de Europese Unie). Met name de brand in de Gotthard-tunnel in 2001 heeft uitgewezen dat bij tunnelongelukken de meeste levens worden gered door zelfredding. De introductie van duidelijke en voor zich sprekende borden voor de aanwezige veiligheidsvoorzieningen die door de gehele Europese Unie worden toegepast en instructies voor de gebruikers van de tunnel, vormen belangrijke veiligheidsmaatregelen ter bevordering van de zelfredzaamheid, die tegen relatief lage kosten kunnen worden geïmplementeerd.

Hieronder volgen, kort samengevat, de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel. Bij elk daarvan is aangegeven of dit element zijn oorsprong vindt in de richtlijn of in de nota Tunnelveiligheid, deel A: Proceseisen.

- **veiligheidsmaatregelen**

De door de richtlijn voorgeschreven minimumeisen en de Nederlandse verworvenheden zullen hun vertaling vinden op het niveau van algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling, met name in het op de Woningwet gebaseerde Bouwbesluit 2003 en het eveneens op die wet te baseren Besluit gebruikseisen.

- **instanties**

Op grond van de richtlijn moet een aantal instanties aangewezen of «opgericht» worden. In de eerste plaats moet een **bestuursorgaan** aangewezen worden. Elke tunnel valt onder één enkel bestuursorgaan. Het wetsvoorstel duidt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar een tunnel geheel of in hoofdzaak gelegen is of zal zijn als bevoegd bestuursorgaan aan (het wetsvoorstel spreekt steeds van het *bevoegd* college) en geeft dat orgaan enkele taken en bevoegdheden. Deze sluiten nauw aan bij en zijn voor een groot deel reeds onderdeel van de gemeentelijke wettelijke taken met betrekking tot tunnels. Te denken valt daarbij aan de ruimtelijke inpassing van een tunnel (bestemmingsplan) en de toepassing van de Woningwet en uitvoeringsbesluiten zoals het Bouwbesluit 2003 (bouwvergunning), alsmede het bestaande toezicht op de naleving van de desbetreffende regels en de bestuurlijke handhaving. Iedere tunnel moet één **tunnel-beheerder** hebben. Deze is verantwoordelijk, aldus de richtlijn, voor de «exploitatie» van de tunnel. Het wetsvoorstel bepaalt dat de wegbeheerder van de weg die door de tunnel voert of zal voeren, of de rechtspersoon aan wie alle wegbeheerstaken van de in de tunnel gelegen weg zijn opgedragen, tunnelbeheerder is. Hij is verantwoordelijk voor het beheer van de tunnel en de planvorming rond de nog te bouwen tunnel. Ingevolge de richtlijn bepaalt het wetsvoorstel voorts

dat de tunnelbeheerder een **veiligheidsbeambte** aanstelt die alle preventieve en veiligheidsmaatregelen coördineert. Deze coördinatie betreft de activiteiten in het kader van preventie, preparatie en evaluatie voor de organisatie van de tunnelbeheerder. De veiligheidsbeambte is dus niet de coördinator in geval van optreden bij ongevallen. De veiligheidsbeambte kan tot het tunnelpersoneel behoren, maar in de uitoefening van zijn functie als veiligheidsbeambte is hij onafhankelijk. Ook schrijft de richtlijn voor dat een **inspectieinstantie** «inspecties, evaluaties en tests» uitvoert, welke functies ook door het bestuursorgaan zelf uitgeoefend kunnen worden. Het wetsvoorstel belast door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen gemeentelijke toezichthouders met deze taak. Deze toezichtstaak sluit geheel aan bij de bestaande situatie waarin het toezicht op de naleving van de voor een tunnel als bouwwerk geldende voorschriften (vooral Bouwbesluit 2003, bouwverordening, gebruikseisen) uitgeoefend wordt door gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren. In geval en zo lang niet of niet meer voldaan wordt aan de van toepassing zijnde voorschriften, gesteld bij of krachtens dit wetsvoorstel of de Woningwet, kan het bevoegd college van burgemeester en wethouders handhavend optreden op grond van artikel 125 van de Gemeentewet. In de toelichting bij artikel 1.11 wordt hierop nader ingegaan. Op grond van de nota Tunnelveiligheid, deel A: Proceseisen, regelt dit wetsvoorstel dat ten aanzien van de planologische inpassing en ten aanzien van het ontwerp van de tunnel advies zal worden gevraagd aan de **Commissie voor de tunnelveiligheid**. Zie hierover de toelichting bij artikel 3.

- **tunnelveiligheidsplan**

Geïnspireerd door de nota Tunnelveiligheid, deel A: Proceseisen voorziet het wetsvoorstel in twee soorten plannen die opgesteld moeten worden in het traject dat leidt tot de bouw en de openstelling van een tunnel. Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting is opgemerkt, is de inhoud van deze twee plannen voor een groot deel ontleend aan de richtlijn. In geval overwogen wordt een tunnel te bouwen, moet de tunnelbeheerder een tunnelveiligheidsplan opstellen (artikel 6). In deel A van genoemde beleidsnota is dit document aangeduid als het «tunnelveiligheidsconcept», dat uit een aantal daar genoemde aspecten en deelplannen bestaat. (Het in de tijd gezien tweede plan is het veiligheidsbeheersplan, zie hieronder.)

- **risicoanalyses**

De richtlijn voorziet in het uitvoeren van risicoanalyses door een onafhankelijke deskundige. Ingevolge het wetsvoorstel moeten op twee momenten risicoanalyses uitgevoerd worden: voorafgaande aan de planologische beslissing en voorafgaande aan de bouwbeslissing.

- **planologische beslissing**

Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting is aangegeven, zal de in te stellen Commissie voor de tunnelveiligheid adviseren met het oog op de planologische beslissing en de beslissing op de bouwaanvraag. De tunnelbeheerder vraagt eerst advies over de veiligheidsaspecten die een rol spelen bij het ontwerpen van een tunnel, zoals de veiligheidsdoelstellingen, randvoorwaarden van het ontwerp en scenario's van verschillende tracéalternatieven (artikel 6, eerste lid, onderdeel a). Het ten aanzien van de planologische beslissing bevoegde gezag betreft bij de te nemen besluiten het advies van de Commissie.

- **beslissing ten aanzien van het ontwerp**

Vervolgens stelt de tunnelbeheerder aan de hand van de risicoanalyses een ontwerp voor de tunnel op en vraagt de genoemde Commissie daarover om advies. Aan de hand van dat advies zal hij de definitieve bouwaanvraag bij het bevoegd college van burgemeester en wethouders indienen, bij welke aanvraag hij het advies van de Commissie

voegt. Het college betreft het advies van de Commissie bij zijn besluit tot verlening van de bouwvergunning.

- **veiligheidsbeheerplan**

Op enig moment vóór de openstelling van de tunnel stelt de tunnelbeheerder een veiligheidsbeheerplan op. Dit plan omvat ten minste de organisatie van het tunnelbeheer, de afstemming van dit beheer met de hulpverleningsdiensten, de verkeersbegeleiding, de instandhoudingsactiviteiten en de bestrijding van rampen, zware ongevallen of andere gebeurtenissen in of bij de tunnel die een mensenleven, het milieu of de tunnel in gevaar kunnen brengen. Het betreft geen bouwtechnische zaken.

- **openstelling**

Bijlage II van de richtlijn bevat voorschriften voor de veiligheidsdocumentatie en een procedure voor de ingebruikstelling van een tunnel. In het wetsvoorstel (artikel 8) is in dit verband bepaald dat het verboden is een tunnel open te stellen voor het verkeer zonder vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Voorts is het verboden een tunnel voor het verkeer in gebruik te hebben zonder of in afwijking van het veiligheidsbeheerplan.

- **periodieke oefeningen**

In Bijlage II van de richtlijn worden voorschriften gegeven omtrent het houden van periodieke oefeningen door het tunnelpersoneel en de hulpdiensten gezamenlijk. Een daartoe strekkende bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 9). Het is van belang dat beheerorganisaties en hulpverleningsdiensten voldoende voorbereid zijn op een incident in de tunnel en dat zij zich bewust zijn van hun taken en weten welke inzet van hen verwacht wordt. Daarbij is goede communicatie tussen de tunnelbeheersorganisatie (tunnelbeheerder) en de betrokken hulpverleningsdiensten in het gebied waar de tunnel gelegen is, voor wat betreft de voorbereiding en inzet bij ernstige incidenten, van essentieel belang. Overeenkomstig de richtlijn wordt het houden van gezamenlijke oefeningen dan ook verplicht gesteld. Ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding zijn gemeenten reeds op grond van de Wet rampen en zware ongevallen verplicht om voor risicovolle objecten in hun gemeenten een rampbestrijdingsplan vast te stellen. De criteria waaraan een rampbestrijdingsplan dient te voldoen zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding (Stb. 2004, nr. 224). Tot dusver is voor slechts enkele tunnels een rampbestrijdingsplan vastgesteld. Om ten aanzien van alle tunnels die onder het toepassingsbereik van deze wet vallen een goede voorbereiding van de hulpverleningsdiensten op een ernstig incident in de tunnel te bewerkstelligen heeft onder andere de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) het initiatief genomen tot het opstellen van afwegingscriteria die door gemeenten gebruikt kunnen worden om te beoordelen of een rampbestrijdingsplan voor een bepaalde tunnel noodzakelijk is.

Het wetsvoorstel voorziet in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of – ten aanzien van een aantal specifieke onderwerpen – bij ministeriële regeling. Er wordt naar gestreefd het aantal ministeriële regelingen te beperken tot één. Gelet op het streven het aantal ondertekenaars van een regeling zo veel mogelijk te beperken (zie ook aanwijzing 201 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) zal de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur gedaan worden door en zal de ministeriële regeling vastgesteld worden door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ook dit wetsvoorstel is alleen door deze minister ondertekend. Het spreekt overigens vanzelf dat bij de voorbereiding van deze regelingen steeds de desbetreffende bewindspersonen van

4. Bestuurlijke lasten

Het wetsvoorstel bevat enkele bepalingen ten aanzien van het bevoegd college van burgemeester en wethouders die betrekking hebben op reeds bestaande gemeentelijke taken, met name ten aanzien van het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan, het behandelen van bouw-aanvragen en het houden van toezicht op de bouw. Formeel nieuwe taken zijn het instemmen met de aanstelling door de tunnelbeheerder van de veiligheidsbeambte, het rekening houden met het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid bij de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning, het instemmen tot openstelling van onder de richtlijn vallende tunnels, en de verplichting ten minste eenmaal in de zes jaar te inspecteren op naleving van de voorschriften. Laatstgenoemde taken sluiten geheel aan bij de reeds bestaande, het rekening houden met uitgebrachte adviezen is reeds bestaande bestuurspraktijk en ook in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd. Een en ander zal dan ook niet leiden tot verhoging van de bestuurlijke lasten voor die gemeenten waarin een wegtunnel ligt of mogelijk komt te liggen.

Het wetsvoorstel bevat ook enkele bepalingen ten aanzien van de tunnelbeheerder; die hebben betrekking op reeds bestaande verantwoordelijkheden.

5. Administratieve lasten

De wegtunnels in Nederland zijn vrijwel steeds in beheer bij de overheid. Waar dat niet zo is (bijvoorbeeld bij de Westerscheldetunnel) zijn afspraken over het beheer en de financiering daarvan in contracten met de overheid vastgelegd. Het wetsvoorstel brengt derhalve geen administratieve lasten mee voor het bedrijfsleven, noch voor de burgers. Het wetsvoorstel is aangeboden aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), dat besloten heeft geen advies omtrent het wetsvoorstel uit te brengen omdat er geen administratieve lasten zijn.

6. Totstandkoming van het wetsvoorstel

Zoals reeds aangegeven in de inleiding van deze memorie van toelichting, strekt dit wetsvoorstel tot implementatie van de daar genoemde richtlijn. Daarnaast speelt ook de meer genoemde nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen een rol in dit wetsvoorstel. Deze nota is tot stand gekomen na raadpleging van en overleg met verschillende betrokken organisaties, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het wetsvoorstel is aan de VNG voorgelegd; haar commentaar vormde geen aanleiding tot aanpassingen.

Zoals in paragraaf 1 van deze memorie is aangegeven, heeft de Commissie-Sorgdrager tussentijds geadviseerd tot versobering van het aanvankelijk beoogde wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

onderdeel c

Op grond van artikel 4 van de richtlijn dient elke tunnel onder de verantwoordelijkheid te vallen van één bestuursorgaan. In paragraaf 3 van het

algemene deel van de toelichting is aangegeven dat het college van burgemeester en wethouders dat bestuursorgaan is. In artikel 1, onderdeel c, is bepaald dat het gaat om het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de tunnel gelegen is of zal zijn. Indien de tunnel de gemeentegrens overschrijdt, is het college van burgemeester en wethouders waar de tunnel *in hoofdzaak* gelegen is of zal zijn, het bevoegde bestuursorgaan. In de tekst van het wetsvoorstel is dit college steeds als het *bevoegde* college aangeduid, zulks ter onderscheiding van het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waarin de tunnel niet of niet in hoofdzaak gelegen is of zal zijn.

onderdeel e

In onderdeel e is bepaald dat in deze wet hetzelfde onder het begrip «bouwen» wordt verstaan als in de Woningwet, namelijk naast bouwen ook het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een tunnel.

Artikel 2

In het algemene deel van deze toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel zich beperkt tot wegtunnels. Het eerste lid van artikel 2 bepaalt nader op welke wegtunnels het wetsvoorstel wel, onderscheidenlijk geen, betrekking heeft. De wet is van toepassing op alle tunnels vanaf 250 meter lengte¹, uitsluitend dan wel mede bestemd voor gemotoriseerd wegverkeer. Met de aanduiding «uitsluitend dan wel mede» wordt aangegeven dat de wet zowel van toepassing is op tunnels die alleen toegankelijk zijn voor motorrijtuigen, als op tunnels die naast motorrijtuigen ook bestemd zijn voor bijvoorbeeld fietsers of voetgangers. De wet is dus *niet* van toepassing op tunnels die uitsluitend bestemd zijn voor voetgangers of (brom)fietsers.

Voor het toepassingsbereik van deze wet (tunnels vanaf 250 meter) is gekozen in verband met het ervaringsfeit² dat rook, bijv. ontstaan als gevolg van brand, meestal over een afstand van ten minste 125 meter van de bron tegen het plafond van de tunnel blijft hangen. In die zone zijn er nog ontsnappingsmogelijkheden. Op grotere afstand daalt de rook, waardoor een veel gevaarlijker situatie ontstaat en extra maatregelen ter vergroting van de veiligheid noodzakelijk zijn.

De genoemde afstandsmaat (250 meter voor het langst omsloten gedeelte van de tunnel) heeft overigens alleen als functie, onderscheid te maken tussen tunnels die wel en die welke niet onder de werking van dit wetsvoorstel vallen. Veiligheidsregels, te stellen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, kunnen dan ook mede betrekking hebben op het gedeelte van een tunnel buiten het omsloten gedeelte, zoals de open afritten, verkeersposten en dergelijke.

Regels ten aanzien van de veiligheid van spoor-, «light-rail»-, metro- en tramtunnels worden – afgezien van artikel 6, vierde lid – in dit wetsvoorstel niet gegeven. Indien regelgeving ten aanzien van een of meer van laatstgenoemde soorten tunnels nodig zal zijn, zal dat in een afzonderlijk traject vorm gegeven worden. Zo zullen naar alle waarschijnlijkheid de in voorbereiding zijnde spoorrichtlijnen van de EU, die onder andere handelen over de veiligheid van spoortunnels (het «tweede spoorpakket»), te zijner tijd in het kader van onder meer de Spoorwegwet geïmplementeerd kunnen worden.

In het tweede lid van artikel 2 wordt bedoeld op een concreet aanwijsbaar bouwwerk of een aantal bouwwerken, die geen tunnel zijn maar door bijvoorbeeld toekomstige overkluizingen gelijkenissen met een tunnel als bedoeld in deze wet vertonen of kunnen gaan vertonen. Het kan in een dergelijk geval gelet op de veiligheid wenselijk zijn dat «tunnelveiligheidsbepalingen», op het desbetreffende bouwwerk van toepassing zijn. Dit

¹ Nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen, paragraaf 1.3.

² Zie met name de Database FIT (Fire In Tunnels; het bestand bevat ook rekenmodellen) van de Europese Unie en www.tunnelsafety.nl (Brandproeven Tweede Benelux-tunnel (200 meter)).

artikel maakt het mogelijk dat op een dergelijk individueel bouwwerk, onder vermelding van naam en locatie, bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat de desbetreffende voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet, of de veiligheidsvoorschriften, gesteld bij of krachtens de Woningwet, geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaard worden. Dit laatste is dus niet mogelijk ten aanzien van niet-veiligheidsvoorschriften in het kader van de Woningwet, zoals welstandsvoorschriften.

Artikel 3

Om voldoende relevante kennis bij besluiten aangaande tunnels te waarborgen, aldus de nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen, paragraaf 2.6, is het nodig dat het bevoegde gezag op een aantal momenten in het gehele traject van startfase tot openstelling van een tunnel het advies van een «expertgroep» bij zijn besluitvorming betreft. De richtlijn voorziet niet in een dergelijke adviesinstantie en dus ook niet in verplichte inschakeling ervan. Het kabinet acht tussenkomst van een onafhankelijke deskundigencommissie als adviseur gewenst om zo de kennis op het gebied van de tunnelveiligheid te bundelen en opgedane kennis te kunnen inzetten bij nieuwe projecten. Zo kan worden voorkomen dat belangrijke kennis onbenut blijft of verloren gaat. Het gaat om een commissie die deskundig is ten aanzien van alle uit oogpunt van interne en externe veiligheid van belang zijnde aspecten. Te denken valt onder meer aan deskundigheid ten aanzien van tunnelbouw, verkeersveiligheid, rampen en het bestrijden van de gevolgen ervan, hulpverlening en het menselijk gedrag in crisissituaties. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat er een Commissie voor de tunnelveiligheid is en welke algemene taak zij heeft. Het gaat hier overigens niet om een adviescollege als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet. Artikel 3 strekt tot het in het leven roepen van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Deze landelijk werkende commissie adviseert alleen ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van de beoogde tunnel en, in een later stadium, met betrekking tot het ontwerp van de tunnel. Zij adviseert slechts op verzoek van en aan de tunnelbeheerder. Het is niet de bedoeling dat de Commissie ook ongevraagde adviezen uitbrengt. Dit is in artikel 3 tot uitdrukking gebracht door middel van de term «desgevraagd».

Op grond van artikel 3, tweede lid, zullen bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur regels gegeven worden met betrekking tot de samenstelling en de werkwijze van de Commissie.

Artikel 4

Ingevolge het eerste lid oefent het op grond van artikel 1, onderdeel c, bevoegde college van burgemeester en wethouders zijn bevoegdheden, gegeven bij of krachtens deze wet of de Woningwet, uit in overeenstemming met het college van burgemeester en wethouders van die andere gemeente of van die andere gemeenten. Dit laatste geldt, indien van toepassing, ook voor een tunnel die de landsgrens overschrijdt.

Met het tweede lid van dit artikel wordt artikel 4, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Het geeft een regeling voor de Nederlandse kant van de tunnel. Het bevoegd college van burgemeester en wethouders kan zijn bevoegdheden slechts uitoefenen na instemming van het bestuursorgaan aan de andere kant van de landsgrens. Op grond van de richtlijn geldt dit ook andersom.

De richtlijn geeft aan dat ook gekozen kan worden voor een «gemeenschappelijk bestuursorgaan», aan te wijzen door beide lidstaten gezamenlijk. Op grond van bestaande verdragen inzake grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland kunnen gemeenten openbare lichamen en gemeenschappelijke organen instellen.

Overigens bestaan er geen landsgrensoverschrijdende wegtunnels en wordt de bouw van een dergelijke tunnel in elk geval de komende twintig jaar niet verwacht.

Artikel 5

In dit artikel is onder meer de strekking van artikel 5, eerste lid, van de richtlijn opgenomen, namelijk dat elke tunnel één tunnelbeheerder dient te hebben, ongeacht of deze tunnel zich in de planfase bevindt, nog ontworpen of gebouwd dient te worden of zich al in de operationele fase bevindt. Dit betekent ook dat bestaande tunnels die onder de werking van dit wetsvoorstel vallen, na inwerkingtreding een tunnelbeheerder dienen te hebben.

Volgens artikel 5, tweede lid, van de richtlijn is er ook voor een landgrensoverschrijdende tunnel slechts één tunnelbeheerder en één veiligheidsbeambte. Door middel van artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel is deze richtlijnbeeping geïmplementeerd.

De beheerder van de weg, voor zover die in de tunnel ligt of zal liggen, is tunnelbeheerder. Indien het gehele wegbeheer van de in de tunnel gelegen weg is opgedragen aan een ander dan de wegbeheerder, is die ander op grond van artikel 5, tweede lid, de tunnelbeheerder. De richtlijn staat toe dat het bevoegde bestuursorgaan zelf tunnelbeheerder is. Het is, in overeenstemming met de richtlijn, niet de bedoeling en het komt in de praktijk niet voor dat een natuurlijke persoon als tunnelbeheerder aangewezen wordt.

Ingevolge artikel 6 van de richtlijn is in artikel 5, derde lid, bepaald dat de tunnelbeheerder voor de tunnel een veiligheidsbeambte aanstelt. De veiligheidsbeambte coördineert alle preventieve en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel. Deze coördinatie betreft de activiteiten in het kader van preventie, preparatie en evaluatie voor de organisatie van de tunnelbeheerder. De veiligheidsbeambte 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). Het derde lid van artikel 5 van dit wetsvoorstel laat alle bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken op dat gebied onverlet. Te denken valt daarbij aan die in het kader van onder meer de Gemeentewet, de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

De richtlijn staat toe dat de veiligheidsbeambte tot het tunnelpersoneel of tot de hulpdiensten behoort. In Nederland is wat betreft de veiligheidsbeambte tot nu toe steeds gekozen voor een functionaris uit de tunnelbeheerorganisatie.

De aanstelling van de veiligheidsbeambte behoeft de instemming van het bevoegd college van burgemeester en wethouders.

Bij de uitoefening van zijn functie als veiligheidsbeambte is deze onafhankelijk van zijn werkgever, onderscheidenlijk van de tunnelbeheerder.

Laatstgenoemden kunnen hem in dit kader dus geen instructies geven of eisen aan hem stellen. Deze onafhankelijkheid is vastgelegd in de slotzin van artikel 5, derde lid.

Een veiligheidsbeambte kan zijn taken ten aanzien van meerdere tunnels «in een regio» (aldus de richtlijn) uitoefenen. Aangezien niet goed te definiëren is wat onder een regio wordt verstaan, is hierover in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen. Van belang is dat een veiligheidsbeambte zijn taken adequaat uit kan voeren, ongeacht of die taken één of meer tunnels betreffen.

Artikel 6

Gelet op artikel 13 van de richtlijn is in artikel 6, eerste lid, bepaald dat ten aanzien van het tracé van de tunnel, alternatieve tracés en mogelijke alternatieven voor een tunnel, alsmede in een latere fase ten aanzien van het ontwerp van de tunnel, uit oogpunt van veiligheid een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Deze risicoanalyses dienen te worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige. Deze onafhankelijkheid is voorgeschreven in artikel 13, eerste lid van de richtlijn. Met de term onafhankelijk wordt bedoeld dat de risicoanalyses niet uitgevoerd kunnen worden door hen die taken, verplichtingen of bevoegdheden hebben of zullen hebben met betrekking tot de tunnel, zoals de tunnelbeheerder, leden van de Commissie voor de tunnelveiligheid of leden van het bevoegd college van burgemeester en wethouders.

Met de formulering van artikel 13, eerste lid, van de richtlijn, dat risicoanalyses «indien nodig» uitgevoerd worden, wordt het aan de lidstaten overgelaten te bepalen in welke gevallen een risicoanalyse nodig is. Gelet op de nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen is ervoor gekozen geen onderscheid te maken tussen gevallen waarin wel en gevallen waarin geen risicoanalyse uitgevoerd zou moeten worden. In alle gevallen van een nieuwe of een te veranderen tunnel zal derhalve een risicoanalyse uitgevoerd worden. Bij een nieuw te bouwen tunnel gebeurt dat ten aanzien van twee momenten in het traject: voor de planologische beslissing, en voor de beslissing naar aanleiding van de aanvraag om bouwvergunning.

Bij ministeriële regeling zal, overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van de richtlijn, bepaald worden dat de risicoanalyse bestaat uit een zogenaamde scenarioanalyse en een kwantitatieve risicoanalyse en volgens welke methode de risicoanalyse wordt uitgevoerd en welke aspecten daarbij in elk geval worden betrokken. Dit is geregeld in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel.

In artikel 3.7 van Bijlage I bij de richtlijn zijn enkele bepalingen opgenomen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels, waarvan de belangrijkste is dat een risicoanalyse uitgevoerd moet worden. Door het voorgestelde eerste lid van artikel 6 van het wetsvoorstel is hieraan reeds voldaan.

Ter uitvoering van paragraaf 2.2.1 van de nota Tunnelveiligheid, deel A: Proceseisen en van een aantal bepalingen van de richtlijn is in het derde lid bepaald dat in het geval dat overwogen wordt een tunnel te bouwen of te veranderen, dan wel het gebruik te veranderen, de tunnelbeheerder een tunnelveiligheidsplan opstelt. In het tunnelveiligheidsplan worden alle veiligheidsaspecten die een rol spelen bij het kiezen van de plaats en het ontwerpen van een tunnel, met inbegrip van het beoogde gebruik, integraal gepresenteerd. Te denken valt aan de veiligheidsdoelstellingen, randvoorwaarden van het ontwerp en scenario's van verschillende tracés en ontwerpalternatieven, met inbegrip van alternatieven voor een tunnel. Ook de resultaten van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, worden in dit plan opgenomen. Weliswaar wordt het tunnelveiligheidsplan als zodanig niet genoemd in de richtlijn, maar de inhoud ervan is voor het grootste deel ontleend aan een aantal in de richtlijn verspreid staande bepalingen, zoals artikel 6, tweede lid, onder c, artikel 13, eerste lid, en Bijlage II, onderdeel 1, van de richtlijn.

Op grond van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (Bijlage, onderdeel C, onder 1.1 tot en met 1.4) moet in een aantal gevallen ten behoeve van het daarbij aangegeven te nemen besluit over de aanleg, wijziging of uitbreiding van een hoofdweg of een andere weg een milieueffectrapport gemaakt worden. Indien de beoogde aanleg, wijziging of uitbreiding van zo'n weg mede de bouw van een tunnel omvat, wordt deze bij die milieu-

effectrapportage betrokken. De aanleg, wijziging of uitbreiding van een wegtunnel als zodanig is niet in het genoemde besluit opgenomen en is op zichzelf niet m.e.r.-plichtig. Het desbetreffende milieueffectrapport zal, voor zover dat de beoogde tunnel betreft, onder meer de nadelige gevolgen van de beoogde tunnel, met inbegrip van alternatieven, voor het milieu in kaart brengen. Aspecten van externe veiligheid zijn daarvan een onderdeel. Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting is aangegeven, hebben de interne en de externe veiligheid met elkaar te maken. Niettemin zal bij de bouw van een tunnel vooral de interne veiligheid een rol spelen. Het tunnelveiligheidsplan, met inbegrip van de daarin op te nemen risicoanalyses, heeft dan ook grotendeels betrekking op andere aspecten dan die welke bij het milieueffectrapport aan de orde zijn. Alleen met betrekking tot de externe veiligheid kan sprake zijn van enige overlap tussen het milieueffectrapport en het tunnelveiligheidsplan.

Zoals in de nota Tunnelveiligheid, deel A: Proceseisen, alsmede in paragraaf 1 van deze toelichting en de toelichting op artikel 3, is aangegeven, zal de Commissie voor de tunnelveiligheid in het traject van ontwerp tot gebruik van een tunnel tweemaal ingeschakeld worden. De Commissie wordt eerst advies gevraagd ten behoeve van de bovenaangeduide beslissingen: eerst over de planologische inpassing van de tunnel en daarna over het bouwplan van de tunnel waarvoor bouwvergunning zal worden aangevraagd.

Met betrekking tot de planologische beslissing is in het derde lid, aanhef en onderdeel a, tot uitdrukking gebracht dat de tunnelbeheerder aan de Commissie voor de tunnelveiligheid advies moet vragen over het tunnelveiligheidsplan. Daarbij zijn twee situaties mogelijk.

- (1) Indien ten aanzien van het tracé van de tunnel, daaronder alternatieve tracés of alternatieven voor een tunnel mede begrepen, de Tracéwet van toepassing is, voegt de tunnelbeheerder het advies van de Commissie bij zijn verzoek aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, een ontwerp-tracébesluit te nemen. Met artikel 15 van het wetsvoorstel wordt in de Tracéwet de bepaling opgenomen dat de minister in het ontwerp-tracébesluit moet beschrijven op welke wijze hij rekening gehouden heeft met het advies van de Commissie ten aanzien van het tracé van een in de desbetreffende hoofdweg of landelijke spoorweg geplande tunnel en, indien het een tunnel in een hoofdweg betreft, de wijze waarop rekening is gehouden met de risicoanalyses, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van dit wetsvoorstel.
- (2) Indien de Tracéwet *niet* van toepassing is, zal de tunnelbeheerder het advies van de Commissie voegen bij zijn verzoek tot wijziging van het desbetreffende bestemmingsplan, dan wel een mogelijk verzoek tot toepassing van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening, in te dienen bij het daartoe bevoegde gezag (de gemeenteraad of het bevoegd college van burgemeester en wethouders). Bij zijn beslissing op het verzoek zal het genoemde bevoegde gezag, ingevolge artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, het advies van de Commissie betrekken.

Het tweede advies- en beslismoment betreft de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning. Ten aanzien van het ontwerp van de tunnel vraagt de tunnelbeheerder advies aan de Commissie (artikel 6, derde lid, aanhef en onderdeel b) over het bouwplan, waarvoor een bouwvergunning aangevraagd zal worden. Mede aan de hand van het verkregen advies zal hij de definitieve aanvraag om bouwvergunning opstellen en die bij het bevoegd college van burgemeester en wethouders indienen. Het is gewenst dat het advies van de Commissie tegelijk en tezamen met de aanvraag van de bouwvergunning overgelegd wordt. Dit zal geregeld

worden bij of krachtens het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

Het ligt overigens in de rede dat indien het advies van de Commissie tot ingrijpende wijzigingen in het tracé, onderscheidenlijk het bouwplan, leidt, ook het aangepaste ontwerp aan de Commissie voor advies wordt voorgelegd. Aan de hand van dit tweede advies zal de tunnelbeheerder het ontwerp-tracé of tracévarianten, of het bouwplan met betrekking tot de tunnel, aanpassen en pas dan een verzoek tot vaststelling of wijziging van het bestemmingsplan onderscheidenlijk de bouwaanvraag bij het bevoegde gezag indienen.

Zoals in paragraaf 1 van deze memorie is aangeduid, zal de Commissie voor de tunnelveiligheid niet alleen ten aanzien van wegtunnels, maar ook ten aanzien van andere tunnels («light-rail»-, metro- en tramtunnels) ingeschakeld worden. Dit is als afwijking van artikel 2, eerste lid, bepaald in artikel 6, vierde lid. Te zijner tijd zal deze bepaling dat de Commissie voor de tunnelveiligheid ook adviseert ten aanzien van spoortunnels, een plaats krijgen in ter implementatie van Europese richtlijnen nog tot stand te brengen regelgeving ten aanzien van spoortunnels. In het belang van de tunnelveiligheid wordt het echter niet gewenst geacht te wachten op de totstandkoming van deze regelgeving alvorens de Commissie zal gaan adviseren over spoortunnels.

Artikel 7

Op grond van artikel 7 stelt de tunnelbeheerder op enig tijdstip vóór de openstelling een zogenaamd veiligheidsbeheerplan op (in de nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen aangeduid als het «veiligheidsbeheersysteem», bestaande uit vijf deelplannen). Met deze bepaling wordt ook bijlage II, onderdeel 2.4, van de richtlijn geïmplementeerd.

Dit plan omvat volgens artikel 7 van het wetsvoorstel ten minste de organisatie van het tunnelbeheer, de afstemming van dit beheer met de hulpverleningsdiensten, de verkeersbegeleiding, de instandhoudingsactiviteiten en de bestrijding van rampen, zware ongevallen of andere gebeurtenissen in of bij de tunnel die een mensenleven, het milieu of de tunnel in gevaar kunnen brengen. Het veiligheidsbeheerplan betreft derhalve geen bouwtechnische zaken.

De tunnelbeheerder stelt het veiligheidsbeheerplan op na overleg met de bij de desbetreffende materie meest betrokken functionarissen, zijnde de veiligheidsbeambte en de burgemeester van de betrokken gemeente of gemeenten.

Artikel 8

Het is uit een oogpunt van veiligheid uiteraard van groot belang dat een nieuwe of gewijzigde tunnel eerst voor het verkeer opengesteld wordt indien geheel voldaan wordt aan de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften. Onderdeel 3 van Bijlage II van de richtlijn bepaalt dat voor de openstelling van een tunnel voorafgaande goedkeuring van het bestuursorgaan vereist is. In het wetsvoorstel is dit opgenomen in artikel 8, aanhef en onderdeel a, in de vorm van een verbod tot openstelling zonder daartoe strekkende vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Het college toetst of voldaan is aan de voorschriften gesteld bij of krachtens deze wet of het bepaalde bij of krachtens de Woningwet met betrekking tot veiligheidseisen voor tunnels. Indien dat het geval is, geeft de gemeente een «openstellingsvergunning». Daaraan kan zij geen voorschriften verbinden. Het college zal bij de beslissing op de aanvraag om vergunning met name laten meewegen of alles wat in het veiligheidsbeheerplan staat (dat na overleg met de burgemeester is opge-

steld) ook daadwerkelijk verwezenlijkt is en of aan de andere veiligheidsvoorschriften is voldaan. De controle ten aanzien van dit laatste valt grotendeels samen met het bestaande bouwtoezicht.

Het gemeentebestuur kan tegen overtreding van het verbod handhavend optreden, met name door het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 125 van de Gemeentewet en als alternatief daarvoor het geven van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het genoemde onderdeel 3 van Bijlage II van de richtlijn geeft verder aan dat de tunnelbeheerder de «veiligheidsdocumentatie» (in artikel 10 van dit wetsvoorstel aangeduid als tunnelveiligheidsdossier) en het advies van de veiligheidsbeambte voegt bij zijn aanvraag om vergunning om vergunning tot openstelling. Op grond van artikel 8, tweede lid, wordt bij ministeriële regeling bepaald welke gegevens en bescheiden bij die aanvraag overgelegd en verstrekt moeten worden.

Genoemde onderdelen van de richtlijnen zijn hiermee geïmplementeerd.

Artikel 9

Dit artikel dient ter implementatie van bijlage II, onderdeel 5, van de richtlijn, waarin het houden van periodieke oefeningen in tunnels verplicht gesteld wordt. Op grond van de Brandweerwet 1985 dragen de deelnemende gemeenten aan het bestuur van de regionale brandweer taken op, waaronder het verzorgen van oefeningen met het oog op het optreden in groter verband. Daarnaast neemt het bestuur van de regionale brandweer in het door hem op te stellen multidisciplinaire regionale beheersplan een oefenprogramma op. Dit oefenprogramma betreft het houden van oefeningen door brandweer, politie en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) als voorbereiding op de rampenbestrijding. Ten aanzien van het houden van gezamenlijke oefeningen in de tunnel stellen de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte en het bestuur van de betrokken regionale brandweer een oefenprogramma vast dat wordt afgestemd op het oefenprogramma in het regionale beheersplan. Het spreekt vanzelf dat het veiligheidsbeheersplan als bedoeld in artikel 7 van dit wetsvoorstel afgestemd moet zijn op dit oefenprogramma.

De richtlijn schrijft voor dat er één keer in de vier jaar echte oefeningen («zo realistisch mogelijk», aldus de richtlijn) worden gehouden in de tunnel en dat er elk jaar, behalve in het jaar waarin de echte oefeningen plaatsvinden, een simulatieoefening gehouden wordt. De simulatieoefening kan eventueel met behulp van modellen en computers gehouden worden.

Het is niet ondenkbaar dat er zich in een bepaald gebied veel tunnels bevinden. In dat geval bestaat de mogelijkheid om de echte oefeningen slechts in één van de tunnels te houden. Het is dan de bedoeling dat de tunnelbeheerders en het tunnelpersoneel van de andere tunnels van de opzet en de uitkomst van deze oefening kennisnemen. Na elke oefening wordt er geëvalueerd door de veiligheidsbeambte en het regionaal bestuur en wordt er een verslag opgesteld waarin eventueel verbetervoorstellen kunnen worden gedaan.

Artikel 10

Onderdeel 2 («Veiligheidsdocumentatie») van Bijlage II van de richtlijn bepaalt dat de tunnelbeheerder de veiligheidsdocumentatie bundelt en geeft aan wat die documentatie in het bijzonder moet omvatten. In het voorgestelde artikel 10 wordt geregeld dat de tunnelbeheerder zorg draagt voor een actueel veiligheidsdossier. Bij ministeriële regeling zullen voorschriften worden gegeven met betrekking tot de inhoud van deze documentatie, het aanleveren van documentatie aan de tunnelbeheerder

en het door hem ter inzage geven van documentatie. Het in artikel 6 van het wetsvoorstel bedoelde veiligheidsbeheerplan zal in ieder geval deel uitmaken van die documentatie, zoals dat ook het geval is ten aanzien van bijvoorbeeld de planologische beslissing en de bouwvergunning met betrekking tot de desbetreffende tunnel en de desbetreffende adviezen van de Commissie voor de tunnelveiligheid.

Artikel 11

In aansluiting op het bestaande bouwtoezicht wordt in het eerste lid van dit artikel het toezicht op de naleving van de voorschriften, gesteld bij of krachtens het onderhavige voorstel van wet, opgedragen aan daartoe aangewezen gemeenteambtenaren.

Ter uitvoering van artikel 4, zesde lid, en 12, tweede lid, van de richtlijn is in artikel 11, tweede lid, bepaald dat het bevoegd college van burgemeester en wethouders ervoor zorgt dat elke tunnel ten minste eenmaal in de zes jaar wordt onderzocht ten einde vast te stellen of voldaan wordt aan de van toepassing zijnde bepalingen. Dit toezicht, dat uitgevoerd zal worden door de in het eerste lid bedoelde ambtenaren, sluit nauw aan bij het bestaande toezicht op de van toepassing zijnde bouwvoorschriften.

Artikel 7 van de richtlijn bepaalt onder meer dat de inspectiefunctie ook door het bestuursorgaan zelf uitgeoefend kan worden, en dat de «inspectie-instanties» in functioneel opzicht onafhankelijk van de tunnelbeheerder dienen te zijn. Reeds lang houden gemeentelijke toezichthouders toezicht op de naleving van de bouw- en milieuvoorschriften, ook bij gemeentelijke gebouwen, bouwwerken en inrichtingen. Het spreekt vanzelf dat toezichthouders, bedoeld in artikel 11, ook waar het een gemeentelijke tunnel betreft, hun functie uitoefenen onafhankelijk van de tunnelbeheerder (in dat geval de gemeente-als-wegbeheerder).

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 11 bepaalt verder dat het bevoegd college de resultaten van het onderzoek van de tunnel naar de tunnelbeheerder, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stuurt en daarbij aangeeft welke maatregelen naar zijn oordeel genomen moeten worden om de vastgestelde gebreken en tekortkomingen weg te nemen. Zoals eerder opgemerkt zal een groot deel van de te stellen voorschriften voor wegtunnels opgenomen worden in de uitvoeringsbesluiten van de Woningwet, zoals het Bouwbesluit 2003. In die gevallen zijn de toezichts- en handhabingsbepalingen van de Woningwet van toepassing. Zo kent die wet de instrumenten van de bestuursdwang (artikel 104 van de Woningwet) en in bepaalde gevallen de last onder dwangsom (artikel van de 105 Woningwet). Voorts is overtreding van bepaalde voorschriften strafrechtelijk gesanctioneerd, zowel in het kader van het commune strafrecht als dat van de Wet op de economische delicten (artikelen 105a tot en met 115 van de Woningwet). Ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels zelf kan het bevoegd college van burgemeester en wethouders gebruik maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen.

Overigens kan bij dreigend gevaar, los van de vraag of van overtreding van voorschriften sprake is, de noodzaak zich voordoen dat het gebruik van een tunnel op korte termijn of onmiddellijk beperkt of geheel onderbroken wordt. De burgemeester kan de desbetreffende maatregelen treffen in het kader van zijn algemene bevoegdheden op grond van de Gemeentewet en de Algemene plaatselijke verordening. Ten slotte kan op grond van het derde lid van artikel 11, aanhef en onder b, het bevoegde college van burgemeester en wethouders de vergunning tot openstelling, bedoeld in het eerste lid, intrekken in geval van (blijvende) overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet of het bepaalde ten aanzien van de veiligheid van tunnels bij of krachtens de Woningwet.

Hiermee is tevens voldaan aan artikel 12, derde lid, van de richtlijn dat bepaalt dat het bestuursorgaan in geval van overtreding het gebruik van de tunnel tijdelijk kan onderbreken of beperken.

Artikel 12

Op grond van artikel 14 van de richtlijn is het toegestaan om gebruik te maken van innovatieve veiligheidsvoorzieningen en procedures indien daarmee een gelijkwaardig of hoger beschermingsniveau wordt bereikt ten opzichte van de voorschriften van de richtlijn. Dit is echter alleen mogelijk nadat daartoe door de lidstaat overeenkomstig de in artikel 12 beschreven procedure een verzoek is gedaan bij de Europese Commissie en de Commissie of andere lidstaten daartegen geen bezwaar hebben gemaakt. Deze procedure laat onverlet de mogelijkheden die de aanvrager van een bouwvergunning heeft om op grond van het bepaalde in artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 een beroep te doen op gelijkwaardigheid. Degene die een beroep op dit gelijkwaardigheidsartikel doet moet tot genoegen van het bevoegd college van burgemeester en wethouders aantonen dat het bouwwerk, lees hier: de tunnel, ten minste een zelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de betrokken voorschriften uit het Bouwbesluit 2003. Met een beroep op deze gelijkwaardigheidsbepaling zullen de voorschriften bovendien nooit tot de situatie behoeven te leiden waarin het vrije verkeer van goederen op een niet gerechtvaardigde of discriminerende wijze wordt belemmerd.

Artikel 13

Op grond van dit artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven met betrekking tot het voornemen een tunnel te bouwen, het bouwen en het in gebruik nemen en hebben van wegtunnels, voor zover ze niet gegeven worden krachtens één van de andere bepalingen van dit wetsvoorstel of de Woningwet. De hier bedoelde voorschriften kunnen betrekking hebben op alle veiligheidsrelevante aspecten van de tunnel in alle fasen, vanaf de ideefase tot en met de gebruiksfase. Ten aanzien van die voorschriften moet onder meer gedacht worden aan de voorschriften, gegeven in de richtlijn met inbegrip van de daarbij behorende bijlagen, en voorschriften als bedoeld in de Beleidsvisie Tunnelveiligheid deel B: Veiligheidseisen¹.

Een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel is, gelet op het aanvullende karakter ervan, voorzien voor die gevallen waarin de Woningwet of een andere bestaande wet daartoe geen mogelijkheden biedt. Het ligt in de bedoeling bouwtechnische, installatietechnische en gebruikstechnische voorschriften zo veel mogelijk op te nemen in het Bouwbesluit 2003 en het nog tot stand te brengen Besluit gebruikseisen, beide op grond van de Woningwet.

Artikel 14

Met de in artikel 2.1 voorgestelde wijziging van artikel 44a van de Woningwet wordt een weigeringsgrond voor bouwvergunningen toegevoegd. Op basis van de in artikel 44a opgenomen weigeringsgronden is het bevoegd college burgemeester en wethouders bevoegd (niet verplicht) een bouwvergunning te weigeren indien het advies als bedoeld in artikel 6, derde lid, onderdeel b, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels van de Commissie voor de tunnelveiligheid daartoe aanleiding geeft. Het bevoegd college van burgemeester en wethouders kan van geval tot geval beoordelen of – gezien het advies van de Commissie – de bouwvergunning geweigerd zou moeten worden. Het advies van de Commissie veiligheid wegtunnels wordt aangevraagd door

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 296, nr. 3.

de tunnelbeheerder. Dit advies maakt deel uit van de gegevens en bescheiden die moeten worden aangeleverd bij het indienen van een aanvraag om bouwvergunning voor een tunnel. Dit geldt dus zowel bij nieuwbouw als verbouw.

Artikel 15

In de toelichting bij artikel 6 is aangegeven dat het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid over het tracé van de tunnel betrokken dient te worden bij het opstellen van het tracébesluit als bedoeld in de Tracéwet. Een bepaling hierover wordt opgenomen in artikel 11 van de Tracéwet. Artikel 15 regelt deze wijziging van de Tracéwet.

Overeenkomstig de nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen wordt de Commissie voor de tunnelveiligheid ook ingeschakeld om te adviseren over de veiligheid van spoortunnels. De keuze voor deze brede inzet van de commissie is nogmaals herbevestigd in het kader van de beoordeling van de wetsvoorstel door de Commissie Sorgdrager, zoals reeds aangeven in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Anders dan ten aanzien van wegtunnels is in dit wetsvoorstel voor spoortunnels uitsluitend de advisering van de Commissie voorzien; andere verplichtingen die dit wetsvoorstel bevat, zoals als het opstellen van risicoanalyses, gelden derhalve niet voor spoortunnels.

Artikelen 16, 17 en 18

Deze artikelen zijn ontleend aan de overgangsbepalingen van de richtlijn (de artikelen 9, 10 en 11).

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

Transponeringstabel

Richtlijn	Geïmplementeerd in:
Art. 1, eerste lid	Behoeft geen implementatie
Art. 1, tweede lid	Art. 2, eerste lid (beleid NL: tunnels vanaf 250 mtr.)
Art. 2, eerste lid	Behoeft geen implementatie; wetsvoorstel maakt geen onderscheid, dus term «trans-Europees wegennet» wordt niet in de wet gebruikt
Art. 2, tweede lid	Art. 1, onderdeel d
Art. 2, derde lid	Art. 2, eerste lid
Art. 3, eerste lid	Behoeft geen implementatie
Art. 3, tweede lid	Artikel 5 Bouwbesluit 2003
Art. 3, derde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 4, eerste en tweede lid	Art. 1, onderdeel c en toelichting
Art. 4, derde lid	Art. 4
Art. 4, vierde lid (zie bijl II)	Art. 8, aanhef en onderdeel a
Art. 4, vijfde lid	Art. 125 Gemeentewet (bevoegdheid toepassen bestuursdwang/dwangsom)
Art. 4, zesde lid, onder a	Art. 11, tweede lid
Art. 4, zesde lid, onder b	Art. 7
Art. 4, zesde lid, onder c	Art. 7
Art. 4, zesde lid, onder d	Art. 7 en 8, eerste lid, aanhef en onderdeel b
Art. 4, zevende lid	Behoeft geen implementatie
Art. 5, eerste lid	Art. 5, eerste en tweede lid
Art. 5, tweede lid	Art. 5, eerste lid
Art. 5, derde lid	Bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, tweede lid
Art. 5, vierde lid	Bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, tweede lid
Art. 6, eerste lid	Art. 5, eerste en derde lid
Art. 6, tweede lid	Art. 6, derde lid, en bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, derde lid
Art. 7	Art. 11, eerste lid
Art. 8	Behoeft geen implementatie
Art. 9, eerste lid	Art. 6, derde lid, en 3.1
Art. 9, tweede lid	Art. 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a
Art. 10, eerste lid	Art. 17
Art. 10, tweede lid	Art. 17
Art. 10, derde lid	Art. 8, aanhef en onderdeel a
Art. 11, eerste lid	Art. 18, eerste lid
Art. 11, tweede, derde en vierde lid	Art. 18, eerste lid, 6, 7 en 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a
Art. 11, vijfde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 11, zesde lid	Art. 18, tweede lid
Art. 11, zevende lid	Behoeft geen implementatie
Art. 12, eerste lid	Art. 11, tweede lid
Art. 12, tweede lid	Art. 11, tweede lid
Art. 12, derde lid	Art. 11, tweede en derde lid, art. 125 Gemeentewet
Art. 12, vierde lid	Art. 7 en 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a
Art. 13, eerste lid	Art. 6, eerste en derde lid
Art. 13, tweede lid	Bij ministeriële regeling o.g.v. art. 6, eerste lid
Art. 13, derde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 14, eerste lid	Art. 12

Richtlijn	Geïmplementeerd in:
Art. 14, tweede lid	Art. 12
Art. 14, derde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 14, vierde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 14, vijfde lid	Art. 12
Art. 14, zesde lid	Behoeft geen implementatie
Art. 14, zevende lid	Behoeft geen implementatie
Art. 15, eerste lid	Behoeft geen implementatie
Art. 15, tweede lid	Behoeft geen implementatie
Art. 16	Behoeft geen implementatie
Art. 17	Behoeft geen implementatie
Art. 18	Behoeft geen implementatie
Art. 19	Behoeft geen implementatie
Art. 20	Behoeft geen implementatie
Bijlage I, onderdelen 1 en 2	Art. 6, derde lid, en bij of krachtens AmvB o.g.v. art. 13/ Bij of krachtens het Bouwbesluit 2003
Bijlage I, onderdeel 3.1	Bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, tweede lid
Bijlage I, onderdeel 3.2	Bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, tweede lid
Bijlage I, onderdeel 3.3 en 3.4	Bij of krachtens AmvB o.g.v. art. 13/RVV1990
Bijlage I, onderdeel 3.5	Bij of krachtens AmvB o.g.v. art. 13/ Bij of krachtens het Bouwbesluit 2003
Bijlage I, onderdeel 3.6	Bij of krachtens AmvB o.g.v. art. 13/RVV1990
Bijlage I, onderdeel 3.7	Art. 6, eerste lid en RVV 1990
Bijlage II, onderdeel 1.1 en 1.2	Art. 6, eerste lid, 1.10 en art. 40 ev. Woningwet
Bijlage II, onderdeel 2	Art. 7 en 10
Bijlage II, onderdeel 3	Art. 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, bij ministeriële regeling o.g.v. art. 5, tweede lid
Bijlage II, onderdeel 4	Art. 6, 7 en 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a
Bijlage II, onderdeel 5	1.9
Bijlage III	Aanpassing Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990