

Vergaderjaar 2005–2006

30 209

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 november 2005

Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de bevindingen van de Kamer over bovenvermeld wetsvoorstel. Het stemt tot vreugde om naar aanleiding van de reacties van de verschillende fracties vast te kunnen stellen dat het wetsvoorstel bij hen over het algemeen in goede aarde gevallen is.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt een nota van wijziging met betrekking tot artikel 12 bij uw Kamer ingediend.

De EU-richtlijn inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet¹ (hierna: de richtlijn) moet op 30 april 2006 geïmplementeerd zijn, voor welke implementatie het onderhavige wetsvoorstel het voertuig op formele-wetsniveau is. Ik spreek dan ook de hoop uit dat op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen een bevredigende reactie gegeven is en dat daarmee een spoedige afhandeling van het wetsvoorstel mogelijk zal zijn.

Voorkómen tegenstrijdigheden en dubbelingen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de in lagere regelgeving te regelen taken van de veiligheidsbeambte en wijzen er daarbij onder meer op dat ervoor gewaakt moet worden dat geen dubbelingen, tegenstrijdigheden of mogelijke conflicten ontstaan. In het derde lid van artikel 5 van het wetsvoorstel zijn de taken van de veiligheidsbeambte in het algemeen beschreven: hij coördineert voor de organisatie van de tunnelbeheerder alle preventieve en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel. Deze algemene taak wordt aan de hand van de op de veiligheidsbeambte betrekking hebbende bepalingen in de richtlijn in een ministeriële regeling uitgewerkt. Deze regeling is thans in voorbereiding. Bij het opstellen daarvan wordt ervoor gewaakt dat geen dubbelingen, tegenstrijdigheden of mogelijke conflicten ontstaan. Tevens wordt ernaar gestreefd alleen dat te regelen dat geschikt is voor en beslist nodig is om in regelgeving vastgelegd te worden. Ook daarbij wordt gestreefd naar soberheid en doelmatigheid, aspecten die de leden van de CDA-fractie in dit verband noemden. Overigens laat dit alles

¹ Richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (PbEU L 197, gerectificeerd PbEU L 201).

onverlet dat bepalingen van de richtlijn nu eenmaal in regelgeving omgezet moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar waarborgen voor adequaat optreden bij calamiteiten. In het wetsvoorstel worden vooral de proces-eisen vastgelegd die in de EU-richtlijn zijn opgenomen. Deze laatste komen overeen met de voornemens van de Nota Tunnelveiligheid deel A: Proceseisen,¹ met uitzondering van de voorgestelde regeling van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Beoogd is in het wetsvoorstel en in de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling een samenhangend geheel van regelingen te scheppen waarbij de nieuwe taken en bevoegdheden, zoals vereist door de richtlijn, zodanig geregeld worden dat de bestaande taken en bevoegdheden met betrekking tot de bestrijding van rampen en ongevallen en de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening) onverlet gelaten worden. De bedoelde nieuwe taken betreffen grotendeels de organisatie van de tunnelbeheerder. Voor zover het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelingen nieuwe bevoegdheden aan bestuursorganen toekent laten die de bestaande bevoegdheden onverlet. Een voorbeeld van deze laatste vormen de bepalingen met betrekking tot de (coördinatie van) het optreden bij ongevallen: deze coördinatie is en blijft een verantwoordelijkheid van het daartoe bevoegde gezag (in het bijzonder de burgemeester).

De afstemming tussen het calamiteitenplan van de tunnelbeheerder en het aanvalsplan van de hulpverlening – de leden van de CDA-fractie wijzen daarop – vindt plaats in het in het wetsvoorstel genoemde veiligheidsbeheerplan. In het geval dat de gemeente ook een rampbestrijdingsplan voor de tunnel opstelt, moet dit met de tunnelbeheerder afgestemd worden.

Gelet op het vorenstaande zijn naar mijn mening voldoende waarborgen geschapen dat in geval van calamiteiten adequaat opgetreden kan worden en dat er door de komst van de wet, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling geen conflicten bij het uitoefenen van de desbetreffende taken en bevoegdheden zullen optreden. Dit geldt ook voor de afstemming tussen de rampenplannen en de bevoegdheden van de betrokken instanties en functionarissen; het wetsvoorstel sluit waar mogelijk aan bij bestaande planvormen en verantwoordelijkheden, alleen waar nodig zijn extra accenten gelegd. Uiteraard is het zo dat het hierbij aankomt op daadwerkelijk adequaat optreden indien zich calamiteiten voordoen.

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar discussies die zich destijds rondom de Westerscheldetunnel afgespeeld hebben. Gedoeld zal worden op discussies over de minimale afstand tussen vluchtdeuren en de aanrijtijd van de brandweer. Ik ben van mening dat, indien de proces- en veiligheidseisen reeds ten tijde van de planvorming met betrekking tot die tunnel bekend waren geweest, die discussiepunten niet tot in de Tweede Kamer aan de orde geweest zouden zijn. Voor het eerstgenoemde probleem zal het Bouwbesluit 2003 duidelijke grenzen stellen, het tweede probleem (aanrijtijd brandweer) moet in het tunnelveiligheidsplan opgelost zijn voordat de ontwerpfase kan beginnen.

Commissie voor de tunnelveiligheid

De leden van de CDA-fractie vragen de noodzaak van het instellen van de Commissie voor de tunnelveiligheid nog eens duidelijk aan te geven. In de Nota tunnelveiligheid deel A: Proceseisen is voorzien in een «expert-groep», een onafhankelijke groep van deskundigen op het gebied van tunnelbouw, tunnelveiligheid en hulpverlening die advies geeft over gemaakte keuzen ten aanzien van het te verwachten gebruik, de incident-

¹ Nota aangeboden aan de Tweede Kamer op 7 november 2003 (Tweede Kamer 2003–2004, 29 296, nrs. 1 en 2).

scenario's en de te accepteren veiligheidsrisico's. Voor een eenduidig normgevoel en ter vermindering van oneigenlijke differentiatie in eisen en plaatselijke verschillen is de inrichting van een gezaghebbend adviesorgaan nuttig, zoals de commissie-Sorgdrager, genoemd in paragraaf 1 van het algemene deel van de toelichting bij het wetsvoorstel, het verwoordde. Voorts is het in verband met de veiligheid van belang dat de kennis op het gebied van de veiligheid met betrekking tot tunnels ontwikkeld en gebundeld wordt zodat opgedane kennis steeds voor nieuwe projecten kan worden ingezet. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat een onafhankelijke deskundigencommissie ten aanzien van elk individueel tunnelproject advies geeft over het tunnelveiligheidsplan en over het bouwplan. Dit laatste is alleen te verwezenlijken door de plicht tot inschakeling van de commissie in daarbij aan te geven gevallen wettelijk te regelen, hetgeen op zijn beurt het wettelijk instellen en het regelen van de samenstelling en de werkwijze van Commissie voor de tunnelveiligheid noodzakelijk maakt.

De taken van de Commissie voor de tunnelveiligheid – de leden van de VVD-fractie stellen hier een vraag over – bestaan uit het op verzoek van de tunnelbeheerder advies uitbrengen over het tunnelveiligheidsplan en, in een latere fase, over het bouwplan waarvoor bouwvergunning voor de desbetreffende tunnel aangevraagd zal worden. In artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel is dit met zo veel woorden aangegeven. Nauw daaraan verbonden heeft de commissie een taak met betrekking tot de kennisontwikkeling en kennistoepassing, zoals hiervoor al is opgemerkt. Bevoegdheden in juridische zin anders dan het desgevraagd uitbrengen van advies in de in het wetsvoorstel genoemde gevallen heeft de commissie niet. De adviserende taken zouden in beginsel weliswaar door een bestaande instantie uitgeoefend kunnen worden, maar geen enkele daarvan dekt het brede gebied van de veiligheid met betrekking tot tunnels. Daarnaast moet gewaarborgd zijn dat voor elke tunnel ook daadwerkelijk tweemaal in het traject advies gevraagd en gegeven wordt. Dit alles kan slechts bereikt worden door een wettelijke regeling. Artikel 3 van het wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien.

De deskundigheid van de Commissie voor de tunnelveiligheid – de leden van de CDA-fractie stellen hierover een vraag – is onder meer gebaseerd op eigen ervaringen van de leden in de praktijk. Voor de adviesfunctie is het van belang dat de leden kennis nemen van nationale en internationale ontwikkelingen. Daarbij kan het gaan om Europese onderzoeksprogramma's als UPTUN, SAFE T en FIT, maar ook om technologische innovaties of evaluatie van incidenten.

De leden van de VVD-fractie hebben verder gevraagd naar de status van de adviezen van de Commissie voor de tunnelveiligheid. In de eerste plaats moet op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren. Een uitgebracht advies moet het bestuursorgaan derhalve bij zijn besluitvorming betrekken. Indien het om een op grond van een wettelijk voorschrift uitgebracht advies gaat, moet het bestuursorgaan een eventuele afwijking van dat advies uitdrukkelijk motiveren. Artikel 3:40 van de Awb zegt het zo: «Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.» In die zin wordt recht gedaan aan het gestelde in par. 2.2.2 van de Nota tunnelveiligheid deel A: Proceseisen dat het advies van de «expertgroep» een «zwaar» advies is.

Veiligheidsvoorschriften

De leden van de fractie van het CDA, de leden van de de VVD-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen gesteld over beoogde voorschriften die uitgaan boven dat waartoe de EU-richtlijn verplicht. In paragraaf 1 van de toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt dat naast het overnemen van de veiligheidsvoorschriften van de richtlijn ook enkele Nederlandse «verworvenheden», waarin de richtlijn niet voorziet, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegd zullen worden «omdat het enkel vastleggen van de veiligheidseisen van de richtlijn in ons land op het niveau van regelgeving een ongewenste teruggang in het reeds bestaande veiligheidsniveau zou betekenen.» Deze lijn is ingegeven door het belang van een grotere verkeersveiligheid, een kortere route om te vluchten naar een veilige ruimte en grotere effectiviteit van de hulpverlening dan waarin de minimumeisen van de richtlijn voorzien. De aspecten vluchttijd en hulpverlening zijn ingevuld overeenkomstig de uitspraken van de Tweede Kamer inzake de Westerscheldetunnel. De veiligheidseisen die betrekking hebben op de bouw van tunnels zullen in de in voorbereiding zijnde wijziging van het Bouwbesluit 2003 opgenomen worden.

De beleidsdoelstelling van het kabinet is «het veiligheidsniveau voor nieuwe tunnels aan te laten sluiten bij de praktijksituatie van tunnels uit de periode na 1999 en van vóór de sprinklers»¹.

Ook in de ons omringende landen wordt op onderdelen verder gegaan dan de in de EU richtlijn opgenomen minimumeisen. De richtlijn nodigt in de overwegingen 25 en 26 hiertoe ook met zo veel woorden uit. De meeste lidstaten hebben net als Nederland besloten dat de minimumeisen van de richtlijn ook zullen gelden voor wegtunnels die geen deel uitmaken van het trans-Europese netwerk (dus ook voor de niet-TEN-wegtunnels) en hebben zelf al regelgeving die betrekking heeft op tunnels met een kortere lengte dan 500 meter. In Nederland zijn er vier tunnels korter dan 500 meter en langer dan 250 meter. Het gaat om de Maasboulevardtunnel (450 meter), de Kiltunnel (406 meter), de Stationspleintunnel in Leiden (335 meter) en de Vlaketunnel (327 meter). De kosten voor de eisen voor zover die verder gaan dan de EU-richtlijn voorschrijft, bedragen in totaal ongeveer € 3,5 mln, voor de vier genoemde kortere tunnels gaat het om minder dan € 0,2 mln.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie over veiligheidsniveaus wijs ik erop dat in de genoemde Beleidsvisie deel B: Veiligheidsvoorschriften is aangegeven welke veiligheidsniveaus voor wegtunnels worden gehanteerd. De oriënterende waarde voor het groepsrisico kan in zekere mate vergeleken worden met de groepsrisicowaarden voor externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. De vergelijking met risicowaarden voor bijvoorbeeld overstromingen is niet onderzocht. Risiconormering staat nationaal en internationaal nog in de kinderschoenen. In de EU-richtlijn is de verplichting opgenomen dat lidstaten moeten rapporteren over de door hen toegepaste methodologie. In 2009 zal de Commissie zonodig komen met voorstellen voor de invoering van een algemene geharmoniseerde methodologie voor risicoanalyse.

Beveiliging tegen aanslagen («security»)

Naar aanleiding van een vraag van zowel de leden van de CDA- als die van de VVD-fractie merk ik op dat er in het wetsvoorstel geen regels met betrekking tot de beveiliging van tunnels («security») opgenomen zijn omdat de richtlijn niet voorziet in dergelijke specifieke voorschriften. De reeds bestaande regels ter voorkoming van mogelijke aanslagen en de bevoegdheidsverdeling daarbij ten aanzien van een tunnel zijn niet anders

¹ Beleidsvisie Tunnelveiligheid deel B: Veiligheidseisen, blz. 1, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 8 juli 2005 (Tweede Kamer 2004–2005, 29 296, nr. 3).

dan die voor andere bouwwerken. Vraagstukken met betrekking tot *security* worden onder meer behandeld in het kader van het interdepartementale project bescherming vitale infrastructuur. Daarbij ligt de nadruk vooral op pro-actie en preventie. Overigens vertoont het *gevolg* van een terroristische aanslag wel gelijkenis met de in het kader van risicoanalyse onderzochte incidenten als zware brand of explosie. Voor dit type incidenten is gezien welke maatregelen tijdens de processen van zelfredding en hulpverlening genomen moeten worden.

Proceseisen

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet al in een eerder stadium rekening met een beheersplan gehouden wordt. Het tunnelveiligheidsplan, het bouwplan en het veiligheidsbeheerplan zijn omzettingen in de Nederlandse context van de proceseisen die in de EU-richtlijn voorkomen. Op grond van de ervaringen met Nederlandse tunneldossiers in het afgelopen decennium is daaraan de verplichte advisering van de onafhankelijke Commissie voor de tunnelveiligheid over het tunnelveiligheidsplan en het bouwplan toegevoegd. Reeds in het tunnelveiligheidsplan en het bouwplan wordt vooruitgelopen op het beheer. Zo wordt in het tunnelveiligheidsplan het gebruik van de tunnel vastgelegd en wordt ingegaan op bijzondere beheersaspecten, bijvoorbeeld bij een lange aanrijdtijd voor de hulpverlening. In het bouwplan vormt de inrichting van de beheersorganisatie en de inzetbaarheid van de hulpverlening een belangrijke randvoorwaarde in het definitieve ontwerp van de tunnel.

Op een vraag van de leden van de VVD-fractie over gewenste uitwisseling binnen de EU van informatie over veiligheidstechnologie en ongevallen merk ik op dat voor de uitvoering van de EU-richtlijn de Europese Commissie zich laat bijstaan door een Comité, bestaande uit deskundigen van de lidstaten. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is in dit Comité vertegenwoordigd.

Spoortunnels

Zowel de fractie van de VVD als die van de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de beslissing, het wetsvoorstel niet mede betrekking te laten hebben op andere dan wegtunnels. Zoals eerder gezegd dient het wetsvoorstel en dienen de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling op grond van het wetsvoorstel om te voldoen aan de plicht de EU-richtlijn betreffende wegtunnels uiterlijk 30 april 2006 te implementeren. Verwacht wordt dat de EU in de tweede helft van 2006 het in voorbereiding zijnde pakket van veiligheidseisen voor spoortunnels zal afronden. De desbetreffende proceseisen zullen naar alle waarschijnlijkheid in het kader van de Spoorwegwet geïmplementeerd worden, de bouwvoorschriften in het kader van het Bouwbesluit 2003. Het is niet gewenst, zo niet onmogelijk, nog niet vastgestelde EU-veiligheidseisen voor spoortunnels reeds nu in Nederlandse wetgeving om te zetten, terwijl het omgekeerd beleidsmatig onaanvaardbaar zou zijn en het risico van een ingebrekestelling zou opleveren indien met implementatie van de EU-richtlijn betreffende wegtunnels op bedoelde veiligheidseisen van de EU gewacht zou worden.

Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel en eerder in deze nota is opgemerkt, wordt het werk van de beoogde Commissie voor de tunnelveiligheid nuttig en de noodzakelijk geacht. Steeds heeft daarbij een commissie voor ogen gestaan die zich in adviserende zin bezig zou houden met alle nieuwe of te verbouwen tunnels voor gemotoriseerd verkeer, dus ook tunnels voor spoor, «light-rail», metro en tram. Omdat de EU-regelgeving ten aanzien van spoortunnels pas in de tweede helft van

2006 tot stand zal komen is in het belang van de veiligheid besloten in elk geval de advisering door genoemde commissie over spoortunnels reeds nu op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel en daarmee niet te wachten tot de implementatie van komende EU-spoorregels.

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