

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2010

In deze kabinetsperiode heb ik mij sterk gemaakt voor goede en snelle besluitvorming over veilige infrastructuur. Ik constateer echter dat bij wegtunnels onduidelijkheid over waarborgen van de veiligheid in de praktijk een snelle besluitvorming in de weg staat. De huidige wet- en regelgeving laat daarbij ruimte open voor verschillende interpretaties over de benodigde waarborgen voor veiligheid. De lessen uit de gang van zaken rondom de A73-tunnels helpen om de onduidelijkheid weg te nemen, maar dit blijkt niet genoeg te zijn. Bij een aantal tunnels, die nu in aanbouw is, wordt per project discussie gevoerd over welke maatregelen vanuit de wetgeving en het beleidskader noodzakelijk zijn. Deze discussies kunnen een ontoelaatbaar effect op de planning hebben. Kortom, meer duidelijkheid is nodig om Nederland bereikbaar en veilig te houden.

De problematiek rondom wegtunnels blijkt dermate weerbarstig te zijn dat een aanpak op verschillende fronten nodig is: een structurele aanpak met herziening van de wet- en regelgeving en standaardpakketten en een aantal concrete acties en maatregelen voor de korte termijn.

Ik introduceer met deze brief een dergelijke aanpak, die leidt tot een duidelijk, landelijk kader. Het veiligheidsniveau, dat door de wetgever bij de totstandkoming van de Wet Aanvullende Regels Veiligheid Wegtunnels (WARVW) en de achterliggende Europese richtlijn is voorzien, is hierbij het uitgangspunt. Duidelijkheid en standaardisatie zijn in deze aanpak de kernprincipes. Deze aanpak richt zich niet alleen op de wet- en regelgeving voor tunnelveiligheid, maar kijkt bijvoorbeeld ook naar de normstelling voor beschikbaarheid van tunnels, de kosten en uitvoerbaarheid van maatregelen en de werkwijze binnen Rijkswaterstaat. De aanpak bestaat uit een aantal delen:

1. Actieplan op basis van quick scan bij de verschillende tunnelprojecten.
2. Concrete maatregelen.
3. Herziening van de wet- en regelgeving over tunnelveiligheid, onderbouwd door evaluatie van de ervaring met de WARVW.

4. Standardisatie van de functionele eisen voor tunnels en standardisatie van de besturingssoftware.

1. Actieplan

Ik heb opdracht gegeven om een quick scan te doen naar alle projecten met wegtunnels die op het moment binnen mijn ministerie uitgevoerd worden. In deze quick scan worden de mogelijke problemen geïdentificeerd waar de projecten tegen aan lopen. Het actieplan benoemt voor deze problemen concrete acties. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de fase, met de daaraan gekoppelde mogelijk problematiek, waarin het project zich bevindt. Voor een tunnel die in de bouwfase zit en waar contracten met aannemers over zijn aangegaan zijn immers minder wijzigingen mogelijk dan voor een tunnel die nog ontworpen en/of aanbesteed moet worden. Bij het bekijken van de mogelijkheden voor aanpassing zullen de lessen uit de A73-tunnels betrokken worden.

In de huidige regelgeving wordt voor het onderzoek naar veiligheid in wegtunnels gebruik gemaakt van scenarioanalyses en Quantitative Risk Analyses (QRA). In de praktijk blijkt behoefte te zijn aan meer duidelijkheid hoe deze analyses ten opzichte van elkaar staan. Rijkswaterstaat heeft samen met de veiligheidsregio Rijnmond de vooraanstaande professoren Ale en Vrouwenfelder gevraagd te kijken hoe de scenarioanalyse en de QRA beter in samenhang gebracht kunnen worden. In het actieplan kom ik hierop terug.

In de praktijk leidt de wijze waarop aangetoond moet worden dat de verschillende installaties en maatregelen op de juiste manier werken veelal tot discussies. Ik ben van mening dat de wijze waarop de werking van de installaties en maatregelen moet worden aangetoond in de praktijk werkbaar moet zijn. Dit om te voorkomen dat het disproportionele eisen en maatregelen met zich meebrengt. In het actieplan en met de voorgenomen standardisatie van functionele eisen wordt dit nader uitgewerkt.

2. Concrete maatregelen

Een van de terugkerende thema's in de discussies is het al dan niet inzetten van automatische blussystemen zoals het watermiststelsel of sprinklers. Uit QRA van huidige tunnels en de tunnels die nu worden aangelegd, blijkt dat een watermiststelsel of sprinklersstelsel niet noodzakelijk is om aan het vereiste veiligheidsniveau te voldoen. Bovendien hebben we bij de A73-tunnels geleerd dat het effect van een techniek in de praktijk bewezen moet zijn voordat een gecontroleerde en efficiënte inbouw van de techniek als tunneltechnische installatie kan plaatsvinden. Ik acht een systeem als het watermiststelsel op dit moment voor tunnels een nog niet voldoende bewezen technologie. Ik kan me echter wel voorstellen dat in de toekomst automatische blussystemen zich als technologie voor gebruik in tunnels bewijzen en een bijdrage kunnen leveren. In het fysieke ontwerp van nieuwe tunnels worden automatische blussystemen dan ook niet onmogelijk gemaakt. Op deze wijze breng ik wensen en mogelijkheden met elkaar in evenwicht.

Uit de risicoanalyses blijkt dat het aanleggen van een vluchtstrook in de praktijk niet noodzakelijk is om aan de norm voor het vereiste veiligheidsniveau te voldoen. In tunnels worden vanuit veiligheid in de regel dan ook geen vluchtstroken aangelegd. De kosten van de aanleg van een vluchtstrook in een tunnel zijn immers hoog, gezien de gevolgen voor de dimensionering van de tunnel.

3. Herziening wet- en regelgeving en evaluatie

De huidige wet- en regelgeving laat ruimte voor verschillende interpretaties over het benodigde veiligheidsniveau en de wijze waarop hieraan voldaan moet worden. Daarom start ik met een evaluatieproces om tot herziening van de wet te komen. Ik zet erop in deze evaluatie nog dit jaar af te kunnen afronden.

Hierbij staat duidelijkheid over het benodigde veiligheidsniveau en hoe deze geborgd wordt, centraal. De ervaringen met de huidige wet- en regelgeving op het gebied van tunnelveiligheid worden hiervoor bekeken en in kaart gebracht. Ook wordt dit afgezet tegen de wijze waarop in het buitenland met tunnelveiligheid wordt omgegaan en hoe de Europese richtlijn is geïmplementeerd.

Bij deze evaluatie zal het voortouw door mijn ministerie genomen worden en zullen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VROM nauw betrokken worden. Ook niet-rijkspartijen zoals de Commissie voor Tunnelveiligheid zullen gevraagd worden aan de evaluatie bij te dragen. Omdat de Commissie voor Tunnelveiligheid op basis van de WARVV is ingesteld, zal zij daarnaast ook zelf onderwerp van de evaluatie zijn. Vanuit mijn ministerie zullen de ervaringen die Rijkswaterstaat met de tunnelveiligheidswetgeving heeft opgedaan actief in de evaluatie naar voren komen.

4. Standaardisatie van functionele eisen en besturingssoftware

Ervaringen uit lopende projecten hebben geleerd dat vooral besturingssoftware die de tunnel- en verkeersinstallaties betrouwbaar moet aansturen cruciaal is. Door te komen met zowel gestandaardiseerde, functionele eisen als standaardspecificaties voor de besturingssoftware van alle (bestaande en nieuwe) tunnels in Nederland kan veel efficiencywinst behaald worden en wordt verwacht dat uitvoeringsrisico's in zowel tijd, kwaliteit als kosten kunnen worden teruggedrongen. Ik zet daarom in op een standaardpakket van functionele eisen, dat doorvertaald wordt naar een standaardspecificatie voor de besturingssoftware. Uitgangspunt voor het standaardconcept is «wat functioneel moet» en niet «wat technisch kan».

Nederland staat uiteraard niet alleen, daarom wordt een internationale vergelijking uitgevoerd voor de standaardisatie. Een standaard voor de functionele eisen inclusief afstemming hierover met de relevante marktpartijen verwacht ik eind dit jaar gereed te hebben. Ook zal ik op korte termijn bekijken of standaardisatie voor spoortunnels eveneens tot de mogelijkheden behoort.

Om te komen tot de technische standaardisatie is het voor de bepaling van de functionele eisen van groot belang om zowel te kijken naar de normen voor veiligheid als die van beschikbaarheid en onderhoudbaarheid van de tunnels. Normen aan het netwerk zoals voor beschikbaarheid, zijn immers ook bepalend voor de tunnels. Het bijstellen van deze normen voor beschikbaarheid, kan ervoor zorgen dat met minder complexe tunneltechnische installaties dezelfde veiligheid geborgd kan worden.

Met de concrete maatregelen en actieplan op korte termijn en de standaardisatie en herziening van de wet- en regelgeving op wat langere termijn geef ik de duidelijkheid die nodig is om Nederland bereikbaar en veilig te houden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings