

Vergaderjaar 2011–2012

33 125

Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 mei 2012

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. Bij de beantwoording van de vragen en mijn reactie op de gemaakte opmerkingen houd ik de indeling van het verslag aan.

1. Doel van dit wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie vernemen graag hoe met dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat discussies over veiligheidsvoorzieningen definitief tot het verleden behoren.

De huidige wet- en regelgeving stelt geen norm voor de veiligheid van wegtunnels en kent geen eenduidige methode (risicoanalyse) om de veiligheid van een tunnel te toetsen. Er zijn in de huidige wet- en regelgeving twee verschillende methoden voorgeschreven om de veiligheid van een tunnel te toetsen, de kwantitatieve risicoanalyse en de scenarioanalyse. In de praktijk is veel discussie over de resultaten van de scenarioanalyse en hoe die twee analyses zich ten opzichte van elkaar verhouden en welke conclusies ten aanzien van de veiligheid getrokken moeten worden bij verschillende uitkomsten.

Het ontbreken van eenduidigheid zowel over de veiligheidsnorm als over de toetsmethode leidt er toe dat er binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving ruimte is voor verschillende interpretaties over het benodigde veiligheidsniveau van een tunnel en de wijze waarop een veilige tunnel wordt gerealiseerd. Daardoor vinden bij ieder tunnelproject telkens moeilijk te beslechten discussies plaats over de maatregelen die moeten worden getroffen om de veiligheid van de betreffende tunnel voldoende te waarborgen.

In het wetsvoorstel wordt dit knelpunt voor alle onder de wet vallende tunnels opgelost door een eenduidige norm en, in een ministeriële regeling, een eenduidige risicoanalyse vast te stellen. De in het wetsvoorstel voorgestelde eenduidige norm is $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar. De norm betekent bijvoorbeeld dat een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers in een tunnelbuis met een lengte van 1 kilometer niet vaker dan één keer per duizend jaar mag voorkomen. De toegestane kans op 100 of meer slachtoffers in diezelfde tunnelbuis is met deze norm één keer per honderdduizend jaar. Dit is een kwantitatieve norm en daarbij past een kwantitatieve risicoanalyse. Bij ministeriële regeling zal voor de toetsing van de norm de, door het RIVM gevalideerde, «ORA-tunnels» worden voorgeschreven als de te hanteren kwantitatieve risicoanalyse om te berekenen of de tunnel aan de norm voldoet. De scenarioanalyse, die een kwalitatieve analyse bevat, komt in de ministeriële regeling te vervallen als toetsinstrument. Die analyse is niet nodig om te toetsen of aan de norm wordt voldaan.

Met deze aanpassingen van de wet- en regelgeving kan voor elke (nieuwe en bestaande) tunnel eenduidig worden vastgesteld of gegeven de kenmerken en uitrusting van die tunnel voldaan wordt aan de norm. Door daarnaast voor rijkstunnels ook gestandaardiseerde uitrustingen voor te schrijven zal er in de toekomst voor rijkstunnels tevens geen onduidelijkheid meer bestaan over de wettelijk vereiste concrete uitrustingsmaatregelen in de tunnel.

Op de vraag van de leden van de PVV-fractie over de openstellingsvergunning ga ik hieronder onder het kopje «2.7 openstellingsvergunning» in.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om in het wetsvoorstel meer nadruk te leggen op het voorkomen van brand en het zo snel mogelijk in de kiem smoren van beginnende brand gezien de impact op de beschikbaarheid van tunnels.

Het doel van de wet blijft ook met deze wetswijziging gericht op het regelen van de veiligheid in wegtunnels en niet op de beschikbaarheid van de tunnel. De beschikbaarheid van de tunnel wordt niet wettelijk gereguleerd. Voor wat de veiligheid in de tunnel betreft regelt de Warvw verschillende voorzieningen waarmee een beginnende brand kan worden geblust en ook voorzieningen die de zelfredzaamheid bij brand in de tunnel vergroten, zoals vluchtdeuren. Overigens is de kans op een grote brand die veel schade aan de tunnel veroorzaakt zeer klein. De enige significante brand in Nederlandse tunnels vond plaats in de Velsertunnel in 1978. Dat betrof een middelgrote brand waarbij de tunnel na één dag weer open was voor verkeer.

Daarnaast is de tunnelconstructie overeenkomstig de regels die het Bouwbesluit 2012 aan de constructie stelt 1 uur tegen brand bestand (voor tunnels onder water is dat 2 uur). De gestandaardiseerde uitrusting schrijft voor rijkstunnels onder een waterweg hittewerende bekleding voor. Met deze bescherming is het risico dat een tunnel zodanig beschadigt dat deze lange tijd buiten gebruik moet worden genomen zeer klein. Het nemen van extra maatregelen, naast die van het Bouwbesluit 2012 en de gestandaardiseerde uitrusting, om de tunnel nog verder tegen schade door brand te beschermen zijn daarmee in mijn ogen niet kosteneffectief.

Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de gestandaardiseerde uitrusting, ga ik hieronder onder het kopje «2.2 gestandaardiseerde uitrusting» in.

2.1 Eenduidige normstelling

De leden van de VVD-fractie vragen waarom, ondanks dat de Europese richtlijn daartoe niet verplicht, gekozen is voor een wettelijke norm en hoe die norm zich verhoudt tot het veiligheidsniveau dat de EU vereist.

De richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (hierna: de Europese richtlijn) bevat geen norm waaraan kan worden getoetst of een tunnel veilig is. Ook in de huidige wet is geen norm vastgelegd. Het ontbreken van zo'n norm leidt er in de praktijk toe, zoals ook in de evaluatie van de tunnelveiligheidswetgeving is geconstateerd, dat er onvoldoende duidelijkheid is wanneer een tunnel veilig is of niet omdat een ijkpunt voor de vaststelling van de veiligheid ontbreekt. Met dit wetsvoorstel wordt dat ijkpunt gecreëerd. Om te voorkomen dat in de toekomst bij iedere tunnel discussie ontstaat over het gewenste veiligheidsniveau is een objectieve norm noodzakelijk om de veiligheid eenduidig te kunnen toetsen.

De leden van de VVD-fractie, de PVV-fractie en de CDA-fractie vragen een toelichting op de norm.

De norm is gebaseerd op het uitgangspunt dat de kans op meer slachtoffers (groepsrisico) steeds kleiner wordt en sluit aan bij het algemene veiligheidsbeleid in Nederland, dat op probabilistische principes (kansberekening) is gebaseerd. De norm geeft het risico aan dat er meerdere mensen tegelijk omkomen bij een ongeval in een tunnelbuis en betreft daarmee een groepsrisiconorm. Daarvoor is gekozen omdat er bij een ongeval in een tunnel mogelijk meer slachtoffers kunnen vallen dan bij hetzelfde geval op de open weg. Dat komt omdat een tunnel een omsloten ruimte is. Hierdoor kan bijvoorbeeld bij brand de rook zich niet in de open lucht verspreiden en kunnen alle aanwezigen in de tunnel aan gevaar worden blootgesteld, dus ook de mensen die niet direct bij het ongeval dat de brand veroorzaakte betrokken zijn.

De in het wetsvoorstel opgenomen norm is $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar. Die norm moet mijns inziens als een maatschappelijk acceptabel risico worden geacht. De norm geldt voor 10 of meer dodelijke slachtoffers, hetgeen aansluit bij wat in Nederland gebruikelijk is bij de beschouwing van groepsrisico's. Vanuit Europees perspectief is dit een gemiddelde norm. De norm betekent bijvoorbeeld dat een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers in een tunnelbuis met een lengte van 1 kilometer niet vaker dan één keer per duizend jaar mag voorkomen. De toegestane kans op 100 of meer slachtoffers in diezelfde tunnelbuis is met deze norm één keer per honderdduizend jaar. De toegestane kans op dodelijke slachtoffers neemt met deze norm dus sterk af naarmate er bij een ongeval sprake is van meer dodelijke slachtoffers.

De leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen hoe de voorgestelde norm zich verhoudt tot de nu bij wegtunnels gehanteerde normen.

De in het wetsvoorstel voorgestelde norm legt het veiligheidsniveau wettelijk vast, maar dit betekent geen wijziging in het tot dusverre in de praktijk gehanteerde veiligheidsniveau. De in het wetsvoorstel opgenomen norm voor het groepsrisico wordt in de praktijk namelijk ook al toegepast, maar geeft toch steeds aanleiding voor discussies omdat de norm niet wettelijk is vastgelegd en er naast de kwantitatieve risicoanalyse ook een scenarioanalyse wordt gehanteerd.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de wet ook van toepassing is op tunnels die niet onder het bereik van de Europese richtlijn vallen en om hoeveel tunnels dat gaat.

De wet is ook van toepassing op een deel van de Nederlandse wegtunnels dat niet onder het bereik van de Europese richtlijn valt. De richtlijn is van toepassing op tunnels langer dan 500 meter die binnen het TEN-netwerk vallen. De huidige wet ziet op alle wegtunnels met een lengte van meer dan 250 meter, ook als ze buiten het TEN-netwerk vallen. Op dit moment betreft dit 21 tunnels.

Die keuze heeft de wetgever in 2006 gemaakt omdat Nederland voorafgaand aan de vaststelling van de Europese richtlijn reeds een hoog veiligheidsniveau had en het niet wenselijk werd bevonden dit niveau naar beneden te brengen. De keuze om de wet van toepassing te laten zijn op tunnels langer dan 250 meter heeft er mee te maken dat al vanaf 250 meter de rookontwikkeling in een tunnel zodanig is dat, ten opzichte van de open weg, extra voorzieningen, zoals vluchtdeuren, nodig zijn. Het toepassingsbereik van de wet is onderdeel geweest van de evaluatie van de wetgeving rond tunnelveiligheid. In het evaluatierapport wordt geconstateerd dat het juridisch mogelijk is om de wet alleen van toepassing te laten zijn op wegtunnels in het TEN-netwerk met een lengte van meer dan 500 meter, maar ook dat dit onduidelijkheid en dus discussie kan geven over de veiligheidseisen waaraan de andere tunnels dan moeten voldoen. Die constatering deel ik. Mede daarom zie ik reden om de huidige reikwijdte van de wet te handhaven. Overigens gelden er voor de bouw van tunnels korter dan 250 meter ook regels, die vloeien voort uit het Bouwbesluit 2012.

De leden van de VVD-fractie vragen in aansluiting hierop naar de overgangstermijn voor de tunnels die niet onder het bereik van de Europese richtlijn vallen.

Op dit moment geldt dat alle tunnels die *vóór inwerkingtreding van de Warvw in 2006* opengesteld waren, uiterlijk 1 mei 2014 moeten voldoen aan de wettelijke vereisten. Uit de evaluatie is gebleken dat die termijn krap is omdat door het grote aantal tunnels dat tegelijkertijd moet worden gerenoveerd, de marktdruk erg groot is (AEF 2011, p 63). De termijn van 1 mei 2014 geldt op grond van de Europese richtlijn alleen voor tunnels in het TEN-netwerk die langer zijn dan 500 meter. Voor die tunnels blijft daarom de datum van 1 mei 2014 gelden. Voor de overige tunnels die *vóór inwerkingtreding van de Warvw in 2006* opengesteld waren wordt de termijn met vijf jaar verlengd, tot 1 mei 2019. Daarmee worden die tunnels juist meer en naar verwachting voldoende tijd gegeven om de noodzakelijke investeringen te doen en renovaties uit te voeren. Verder uitstel is daarmee niet nodig.

De tunnels die *na inwerkingtreding van de huidige wet in 2006* zijn opengesteld, voldoen aan de huidige wet. Die tunnels krijgen eveneens tot 1 mei 2019 de tijd om te voldoen aan de wijzigingen die dit wetsvoorstel meebrengt. Dat betekent met name dat die tunnels aan de norm moeten worden getoetst.

Bij de ontwikkeling van de risicoanalysemethodiek QRA-tunnels is een risicoanalyse uitgevoerd waarbij alle rijkstunnels en een zestal niet-rijkstunnels zijn doorgerekend en getoetst aan de voorgestelde norm. Uit deze risicoanalyse blijkt dat vrijwel al deze tunnels met het huidige uitrustingsniveau aan de norm voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar wat een tunnel van 250 meter, 450 meter, 1 000 meter en 2000 meter extra kost door de nationale kop qua investering en qua jaarlijks onderhoud en vervanging.

Het nationale koppen beleid is erop gericht gelijke concurrentieverhoudingen te realiseren en het belang van het Nederlandse bedrijfsleven bij een afweging van alle belangen uitdrukkelijk te betrekken met het oog op het reduceren van administratieve lasten en het beperken van regeldruk. Kortheidshalve verwijs ik naar mijn eerdere antwoord, waarin ik differentiatie van veiligheidsregimes voor tunnels van verschillende lengten niet verkies.

De Europese richtlijn bevat minimum veiligheidsvoorschriften. In de Nederlandse situatie van hoge verkeersdruk en veelvuldige filevorming is daarnaast een aantal installaties gewenst in het kader van verkeersbegeleiding (zoals camera's en lussen in de weg). Kijkende naar de lengteafmetingen van tunnels is er een aantal markante omslagpunten, namelijk 250 meter, 500 meter en 3 000 meter.

De kosten van de gestandaardiseerde uitrusting in tunnels tussen de 250 en 500 meter zijn circa 2 a 3 miljoen euro hoger ten opzichte van het gestelde in de Europese richtlijn voor tunnels in het TEN-netwerk langer dan 500 meter. Deze kosten zitten voornamelijk in een effectief vluchtregime met vluchtdeuren om de 100 meter en hulppostkasten waarin onder andere brandblusapparaten zitten.

Voor tunnels vanaf 500 meter is het verschil circa 4 tot 6 miljoen euro. Deze kosten vloeien voort uit de keuze om de tunnel te voorzien van ventilatie en de aansluiting van de tunnel op de verkeerscentrale en de daarbij behorende voorzieningen. Voor de tunnels langer dan 250 meter en ten hoogste 500 meter worden die kosten niet gemaakt omdat voor die tunnels gezien de verkeerssamenstelling en de geleiding van het verkeer geen centrale bediening benodigd is en er eveneens geen ventilatie vereist is omdat dat bij die tunnallengte niet effectief is. Dat betekent dat de aan de bediening centrale en ventilatie gekoppelde voorzieningen niet zijn voorgeschreven voor tunnels met een lengte van meer dan 250 en ten hoogste 500 meter.

Na 3 000 meter wordt het verschil kleiner namelijk circa 2 miljoen euro, gezien het feit dat de Europese richtlijn vanaf 3 000 meter en een verkeersintensiteit van meer dan 2000 voertuigen per rijstrook ook de aansluiting op de verkeerscentrale verplicht stelt. De verkeersintensiteit ligt in Nederland al veel eerder hoog zodat er ook bij kortere tunnels, vanaf 500 meter, een aansluiting op een verkeerscentrale wordt voorgeschreven.

Voor boortunnels liggen de gestelde kosten hoger in verband met de dwarsverbindingen die aangebracht moeten worden in boortunnels. In boortunnels wordt, vanwege de hoge kosten, dan ook gekozen voor vluchtdeuren om de 250 meter in plaats van om de 100 meter.

De genoemde kosten voor de installaties zijn een indicatie, tevens zijn de kosten logischerwijs afhankelijk van de lengte, breedte en civiele constructie van de tunnel. Vanuit concurrentieoogpunt en marktgevoelige informatie kan ik niet meer informatie verstrekken.

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte in dit kader of de regering kan garanderen dat de gekozen norm en de daarop gebaseerde gestandaardiseerde uitrustingen niet wederom tot gevolg hebben dat de

veiligheidsmaatregelen voor tunnels te complex worden met vertraging en aanzienlijke meerkosten als gevolg.

Nu al wordt duidelijk dat de standaardisatie op termijn bij nieuwe tunnelprojecten tot kostenbesparing kan gaan leiden, onder andere door betere procesbeheersing. Het wetsvoorstel bepaalt dat met een kwantitatieve risicoanalyse getoetst wordt of met de gekozen tunneltechnische installaties aan de norm kan worden voldaan. Voor rijkstunnels is in de planologische fase, dus vóór de bouw van een tunnel nu duidelijk welke voorzieningen nodig zijn om een veilige tunnel te realiseren. Voor rijkstunnels is dit namelijk verder uitgewerkt in een gestandaardiseerde uitrusting, juist omdat standaardisatie en uniformiteit tot grotere zekerheid, efficiency en kostenbeheersing leidt. Over deze standaard voor rijkstunnel is overeenstemming bereikt met marktpartijen en stakeholders. Daarmee is de discussie afgerond over welke voorzieningen nodig zijn voor de veiligheid en is ook duidelijk dat de standaard door marktpartijen te realiseren is. Die stakeholders en marktpartijen zijn:

a. stakeholders:

- GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio)
- NVBR (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding)
- Politie
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Platform Transportveiligheid
- Wetenschap (VU Amsterdam)
- VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten)
- IPO (Interprovinciaal Overleg)
- Veiligheidsberaad

b. marktpartijen:

Bij Bouwend Nederland, NL ingenieurs en UNETO-VNI aangesloten bedrijven.

De bijdrage van de leden van de PvdA-fractie inhoudende dat zij voldoende overtuigd zijn van de kwaliteit van de gestelde norm voor de veiligheid en tevreden zijn over de beschreven taakverdeling tussen rijksoverheid en lagere overheden zie ik als een ondersteuning voor mijn beleid en voor het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vragen of de voorgestelde norm van $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar niet kan worden gehaald indien louter wordt vastgehouden aan de Europese vereisten en hoe deze normstelling zich verhoudt tot bijvoorbeeld dijken.

De in de Europese richtlijn voorgeschreven voorzieningen zijn niet gekoppeld aan een norm of concreet veiligheidsniveau. Bovendien geldt de richtlijn alleen voor tunnels in het TEN-netwerk die langer dan 500 meter zijn waarbij de richtlijn op meerdere plekken een relatie legt tussen een bepaalde mate van verkeersdruk en het vereisen van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een bediencentrale. In Nederland is in de regel sprake van een hoge verkeersdruk waardoor niet aan de in Nederland gewenste veiligheidsniveau kan worden voldaan met alleen de door de Europese richtlijn voorgeschreven voorzieningen. De in het wetsvoorstel gestelde norm sluit aan bij het algemene veiligheidsbeleid in Nederland, dat op probabilistische principes (kansberekening) is gebaseerd. Sprekend voorbeeld hiervan is de toegestane overstromingskans van dijken, die is vastgelegd in de Wet op de waterkering. Kansberekening is als uitgangspunt genomen, omdat absolute veiligheid nooit is te garanderen. Er zullen altijd voorvallen kunnen plaatsvinden waarbij er (dodelijke) slachtoffers vallen. Geen enkele maatregel kan dit voorkomen. Daarom is

gekozen voor het accepteren van een kans op dodelijke slachtoffers, mits deze kans acceptabel klein is. De nu voorgestelde veiligheidsnorm voor wegtunnels wordt in de praktijk al gebruikt bij kwantitatieve risicoanalyses. Met de verankering in de wet wordt de norm geformaliseerd. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de norm voor tunnelveiligheid zijn niet vergelijkbaar met de voorgestelde normering voor het hoogwaterbeschermingsprogramma. De norm voor tunnelveiligheid gaat uit van een groepsrisico, terwijl de norm voor hoogwaterbescherming uitgaat van het risico gebaseerd op het al dan niet functioneren van de dijk.

De veiligheidsnorm die in een bepaald veiligheidsdomein wordt gehanteerd (zoals bijvoorbeeld de waterveiligheid, de dijken) hangt af van een aantal overwegingen, zoals:

- Hoeveel het kost om een ramp te beperken (de kans op een ramp en/of de gevolgen van een ramp te reduceren);
- De mate waarin de risico's maatschappelijk geaccepteerd worden;
- De mate waarin de maatschappij baat heeft bij de situatie;
- De mate van vrijwilligheid bij het blootstellen aan het risico.

Deze overwegingen leiden er toe dat de norm voor tunnelveiligheid niet hetzelfde is als die voor de dijken.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze bepaald wordt hoe aan de norm wordt voldaan.

Het vaststellen of aan de norm wordt voldaan geschiedt door het door de tunnelbeheerder laten uitvoeren van een kwantitatieve risicoanalyse van de tunnel, de QRA-tunnels. In zo'n analyse worden alle relevante aspecten van de tunnel ingevoerd en wordt een berekening gemaakt van de veiligheid in de tunnel. De uitkomst geeft eenduidig aan of al dan niet aan de norm wordt voldaan.

De leden van de fracties van SP en D66 stellen vragen over het persoonlijk risico.

De onderzoekers naar de normstelling voor wegtunnels in Europa (AEF maart 2011) stellen vast dat Nederland het enige Europese land is dat een algemene norm hanteert voor het persoonlijk risico van weggebruikers in tunnels. De norm die in de praktijk wordt gehanteerd voor het persoonlijk risico (1×10^{-7} per reizigerskilometer) is niet opgenomen in de wet omdat als aan de norm voor het groepsrisico wordt voldaan, ook wordt voldaan aan de norm voor het persoonlijk risico.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de norm zich verhoudt tot de normen die voor groepsrisico zijn vastgesteld in Oostenrijk, Zwitserland, Frankrijk en Italië.

De voorgestelde norm is vergelijkbaar met de norm zoals wordt gebruikt in Oostenrijk. Dit is vanuit Europees perspectief een gemiddelde. De norm is strenger dan die in Italië, maar minder streng dan de norm in Zwitserland en Duitsland.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er geen norm is opgesteld ten behoeve van de constructie van de tunnel in verband met economische en maatschappelijke risico's.

Eventuele schade aan de tunnel houdt geen verband met de veiligheid van de weggebruikers in de tunnel en valt daarom buiten het toepassingsgebied van de norm en het wetsvoorstel. Er zijn in de bouwregelgeving verschillende voorschriften waar de constructie van een tunnel aan moet

voldoen, zoals constructieve eisen en eisen voor de brandveiligheid. Het al dan niet treffen van extra maatregelen, naast de gestandaardiseerde uitrusting, vanuit economisch of maatschappelijk perspectief is een afweging die de tunnelbeheerder zelf kan maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of er niet standaard een scenarioanalyse zou moeten plaatsvinden, ook al is daar geen norm voor. Ook de leden van de D66-fractie vragen om de scenarioanalyse vooraf onderdeel te laten blijven van de beoordeling van de te treffen veiligheidsmaatregelen.

In de huidige situatie draagt het voorschrijven van de (kwalitatieve) scenarioanalyse naast de kwantitatieve risicoanalyse bij aan het ontbreken van eenduidigheid over de veiligheid van de tunnel omdat daardoor onvoldoende duidelijkheid ontstaat over de uitrusting van de tunnel. Om die redenen wordt met dit wetsvoorstel niet langer een scenarioanalyse voorgeschreven. Met het voorschrijven van één risicoanalyse, de QRA-tunnels, wordt bereikt dat er een eenduidige risicoanalyse wordt voorgeschreven die berekent of met de voorgestelde voorzieningen aan de wettelijke norm wordt voldaan. Dat laat onverlet dat een scenarioanalyse een functie kan hebben bij het opstellen van het veiligheidsbeheerplan. Het staat de hulpverleners vrij om een scenarioanalyse in dat verband te gebruiken om hun middels de wet geborgde inbreng op het veiligheidsbeheerplan mede te bepalen. In dat plan wordt onder meer aangegeven op welke wijze geoefend wordt, de organisatie wordt vormgegeven en ook hoe de incidentenafhandeling plaatsvindt gegeven de kenmerken en de uitrusting van de tunnel. De uitkomst van een analyse van scenario's kan echter niet leiden tot aanvullende eisen aan de voorzieningen in de tunnels.

Tot slot in dit kader geven de leden van de ChristenUnie-fractie in overweging om de norm per AMvB met voorhang te wijzigen indien het een aanscherping van de norm betreft om zo een snellere wijziging van de norm mogelijk te maken en aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen en innovaties.

De mogelijkheid om innovaties en ontwikkelingen toe te passen hangt niet zozeer samen met de norm, maar met de voorzieningen waarmee aan de norm wordt voldaan. Voor rijkstunnels is er binnen de gestandaardiseerde uitrusting ruimte voor de tunnelbeheerder om nieuwe ontwikkelingen en innovaties toe te passen. Voor de niet-rijkstunnels is er geen gestandaardiseerde uitrusting voorgeschreven, maar vloeien de eisen volledig voort uit het Bouwbesluit 2012. Dat besluit biedt middels een gelijkwaardigheidsbepaling ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties. De norm geeft het eenduidige antwoord op de vraag wat een veilige tunnel in de zin van de wet is en betreft daarmee een hoofdelement van deze wetswijziging. Bovendien is de norm mede van belang voor de bij ministeriële regeling vast te stellen gestandaardiseerde uitrustingen. Juist omdat het een hoofdelement van de wet is, valt dit binnen het primaat van de wetgever en is vaststelling van de norm in de wet geboden. Een wijziging van die norm kan ingrijpende gevolgen met zich meebrengen en het is dus ook gewenst dat de norm vastigheid geeft. Het door middel van een lagere regeling, namelijk bij AMvB, wijzigen van de norm in de wet komt de overzichtelijkheid van de regelgeving niet ten goede en acht ik daarom niet gewenst.

2.2 Gestandaardiseerde uitrustingen

De leden van de PVV-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre standaardisatie van de uitrusting van tunnels mogelijk is gelet op verschillende fysieke eigenschappen en de omgeving per project. Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie ook of een standaard die meer op functie en (bedrijfs)proces is gericht dan op uniformering van installaties niet veel meer flexibiliteit en betere mogelijkheden biedt voor lokale inpassing? En of er binnen de op functie en proces gerichte standaardisatie veel meer ruimte is voor innovatie en optimalisatie. Genoemde leden trekken hierbij een vergelijking met het gelijkwaardigheidsbeginsel in de bouwregelgeving.

Iedere tunnel is in feite een overdekte weg met wanden. Het gebruik en de bediening van een tunnel en de procedure bij verschillende incidenten zijn daarom bij iedere tunnel ook hetzelfde. Juist deze processen en de daarvoor benodigde technische voorzieningen zijn gestandaardiseerd. Uiteraard is de omgeving waarin de tunnel zich bevindt en de lengte, breedte, het aantal buizen en de samenstelling van het verkeer per tunnel verschillend. Dat heeft echter nauwelijks of geen invloed op de processen voor afhandeling van incidenten in de tunnel. Daarom kan de gestandaardiseerde uitrusting worden toegepast in tunnels met verschillende verschijningsvormen zoals de dubbeldekstunnel A2 Maastricht, de combinatie spoorwegtunnel in Nijverdal en de A4 Delft-Schiedam. Bovendien wordt elk individueel tunnelproject, ook indien daarin de gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast, in de planologische fase een keer doorgerekend met de risicoanalyse QRA-tunnels. Voor rijkstunnels is het gebruik van een gestandaardiseerde uitrusting goed mogelijk. Uniform gemaakte functies en bedrijfsprocessen vormen de basis van de gestandaardiseerde uitrusting. De gestandaardiseerde uitrusting legt vast welke voorzieningen worden toegepast in een tunnel. De wijze van uitvoering van de voorzieningen door marktpartijen is echter niet in detail voorgeschreven. Hierdoor blijft er keuzevrijheid en optimalisatiemogelijkheden voor marktpartijen. De wet biedt daarnaast de mogelijkheid het gelijkwaardigheidsbeginsel toe te passen waarmee er ruimte is voor innovatie en optimalisatie. Voor rijkstunnels beschouw ik dat echter als een uitzondering op het als regel toepassen van de gestandaardiseerde uitrusting, die immers elke vijf jaar opnieuw zal worden gezien om vast te stellen of er door innovatie of optimalisatie aanleiding is om de gestandaardiseerde uitrusting op onderdelen voor nieuwe tunnels te wijzigen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie vragen naar de kosten van de standaardisatie van wegtunnels heb ik hiervoor beantwoord.

Op welke wijze wordt de beïnvloeding van de snelheid van verkeer betrokken bij de beoordeling van veiligheid in tunnels, vragen de leden van de SP-fractie.

Met de rijnsnelheid van het verkeer wordt rekening gehouden in de risicoanalyse waarmee wordt getoetst of de tunnel aan de veiligheidsnorm voldoet.

De leden van de D66-fractie vragen of de nodige «checks and balances» met betrekking tot de veiligheid met dit wetsvoorstel wel in stand blijven.

Dit wetsvoorstel laat de benodigde «checks and balances» in stand. Dit wetsvoorstel verandert ten opzichte van de huidige situatie met name dat de wet duidelijkheid schept over de vraag wanneer een tunnel veilig is. Het is de wetgever die thans vastlegt wat de norm is om eenduidig vast te

stellen of een tunnel veilig is. Het (wettelijk) kader voor alle betrokken partijen wordt daarmee de veiligheidsnorm die berekend wordt met de risicoanalyse QRA-tunnels. In het geval van rijkstunnels ook de gestandaardiseerde uitrusting. De tunnelbeheerder heeft daarnaast een doorslaggevende rol als het gaat om het, indien er geen gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast, kiezen uit verschillende mogelijkheden om aan de veiligheidsnorm te voldoen. De kosten daarvan worden immers door de tunnelbeheerder gedragen. Juist door het in de wet vastleggen van formele betrokkenheid van de veiligheidsbeambte en het bevoegd gezag van de betreffende gemeente gedurende het totstandkomingsproces van een tunnel zijn er «checks and balances» ingebouwd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de eisen aan de uitrusting die aan gemeentetunnel/niet-rijkstunnels worden gesteld en of die kostenverhogend werken.

Het wetsvoorstel schrijft geen gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels voor. Ten opzichte van de huidige situatie verandert voor niet-rijkstunnels met name dat er bij de bouw of bij wijziging van het gebruik van die tunnels een eenduidige norm is waaraan men met een eenduidige risicoanalyse kan toetsen of de uitrusting die gekozen is tot een veilige tunnel leidt. Voor die tunnels worden in de Warvw dus geen nadere eisen aan de uitrusting gesteld. Net als nu moeten de niet-rijkstunnels wel voldoen aan de eisen die bij of krachtens het Bouwbesluit 2012 worden gesteld. Ook voor de rijkstunnels blijft het Bouwbesluit 2012 overigens van kracht. De gestandaardiseerde uitrusting ziet namelijk op de uitrusting van de tunnel, terwijl het Bouwbesluit 2012 eisen aan met name de constructie van de tunnel stelt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel standaarduitrustingen er inmiddels zijn ontwikkeld, hoeveel er zullen moeten worden ontwikkeld en hoe dit zich verhoudt tot het aantal tunnels dat thans onder het wetsvoorstel valt en het aantal tunnels dat redelijkerwijs in de komende 20 jaar gebouwd zal worden. Deze leden zien een risico in de ontwikkeling van meerdere aparte standaarden.

Ik onderschrijf deze mening van de leden van de ChristenUnie-fractie. Een gestandaardiseerde uitrusting is geen gestandaardiseerde uitrusting meer als er vele varianten van zijn. Bij het opstellen van het wetsvoorstel ging ik er nog van uit dat er een gestandaardiseerde uitrusting zou komen voor rijkstunnels en voor niet-rijkstunnels. Er is één gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels, met daarbij een aantal specifieke uitrustingsvereisten die afhankelijk zijn van het type tunnel of het type gebruik van de tunnel waarvoor wordt gekozen (bijvoorbeeld een tunnel met een lage doorrijhoogte of een tunnel waarin de rijrichting kan worden veranderd). Het IPO heeft aangegeven in beginsel de gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels te willen volgen. VNG heeft aangegeven te willen bezien of er een standaard moet komen voor niet-rijkstunnels en als die er moet komen hoe die er uit zal gaan zien. Dit proces van de gemeenten loopt nog. Voor rijkstunnels is met het oog op de beheersbaarheid van en duidelijkheid over de kosten, gekozen voor een gestandaardiseerde uitrusting.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er voldoende juridische basis in het voorliggende wetsvoorstel is voor een aparte standaarduitrusting voor niet-rijkstunnels en of hiervoor een wetswijziging nodig is en dat die pas bij de evaluatie van de wet in 2017 is voorzien?

Op het moment van indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer en ook thans is er geen afdoende duidelijkheid over hoe de door niet-rijkstunnels te ontwerpen standaard er uit gaat zien en wanneer die gereed zal zijn. Daarom is er voor gekozen om de niet-rijkstunnels vrij te stellen van de verplichte toepassing van een gestandaardiseerde uitrusting. IPO heeft aangegeven de gestandaardiseerde uitrusting op vrijwillige basis te willen hanteren. Wanneer er een gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels is gerealiseerd en ik daar mijn mening over heb kunnen vormen, kunnen we pas bespreken of het net als voor rijkstunnels noodzakelijk is dat de standaard in de wet- en regelgeving wordt vastgelegd. Tot die tijd geldt ook dat de VNG via eigen beleidsregels een gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels kan vastleggen. Voor zover het vastleggen van zo'n gestandaardiseerde uitrusting in de wet- en regelgeving noodzakelijk is zal ik te zijner tijd het traject tot aanpassing van de wet inzetten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de ontwikkeling van aparte standaarden voor niet-rijkstunnels niet onnodig kostenverhogend zal werken en de beperkt beschikbare engineeringcapaciteit niet zal overvragen. De ontwikkeling van de standaard voor rijkstunnels duurt immers inmiddels al twee jaar terwijl er voor gemeentetunnels nog geen enkele duidelijkheid is.

Ik verwacht dat de methodiek die is gevolgd voor de standaardisatie van rijkstunnels in grote mate ook gevolgd kan worden voor niet-rijkstunnels. Behalve de methodiek kunnen naar verwachting ook veel van de voorzieningen overgenomen worden, immers deze zijn in stakeholders-overleggen gekozen als meest geschikte voorzieningen om aan de norm te voldoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de standaarduitrusting voor rijkstunnels nog in ontwikkeling is? Als dat zo is, welke consequenties (prijs / tijd) heeft dit voor tunnels die binnenkort gebouwd moeten worden, zowel voor rijkstunnels als voor niet-rijkstunnels? Zo niet, kan de Kamer de standaarduitrusting ter informatie ontvangen?

De gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels is als zodanig niet meer in ontwikkeling en wordt thans, zonder wettelijke verplichting daartoe, toegepast bij de tunnels A2 Maastricht, de combinatie spoorweg-tunnel in Nijverdal, de A4 Delft-Schiedam en Schiphol-Amsterdam-Almere. Met dit wetsvoorstel zal er ook een ministeriële regeling in werking gaan treden. Daarin wordt de gestandaardiseerde uitrusting vastgelegd en maakt dan dus onderdeel uit van de regelgeving zodat de standaard voor alle nieuw te bouwen rijkstunnels bindend van toepassing is. Graag zend ik de Tweede Kamer de gestandaardiseerde uitrusting zoals die zal worden opgenomen in de ministeriële regeling ter informatie toe als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of bepaling van het (veiligheids)voorzieningenniveau voor de tunnel interpretatieruimte laat die grote impact op de kosten kan hebben. Wie kan met kennis van zaken de afwegingen van de (gemeentelijke) tunnelbeheerder toetsen?

In de huidige wettelijke situatie is er interpretatieruimte over wat een veilige tunnel is en hoe die veiligheid bereikt kan worden. Met voorliggend wetsvoorstel wordt die interpretatieruimte weggenomen doordat met de QRA-tunnels eenduidig kan worden vastgesteld of de tunnel met de gekozen uitrusting aan de norm voldoet. Bovendien is degene die de risicoanalyse uitvoert, op basis van de wet, in functioneel

opzicht onafhankelijk van de tunnelbeheerder. Het is niet uitgesloten dat er voor gemeentelijke tunnelbeheerders, omdat er geen gestandaardiseerde uitrusting is voorgeschreven, er meerdere mogelijkheden zijn om aan de norm te voldoen. Maar het is, zolang die keuze aan de norm voldoet, aan de tunnelbeheerder die de kosten van de tunnel draagt om daarin op basis van andere criteria zoals bijv. kosteneffectiviteit, proportionaliteit en of het bewezen technologie betreft, een keuze te maken. Voor rijkstunnels is juist met het oog op de beheersbaarheid van en duidelijkheid over de kosten, gekozen voor een gestandaardiseerde uitrusting. Met stakeholders is overeenstemming bereikt over de gestandaardiseerde uitrusting en met behulp van de QRA-tunnels is vastgesteld dat de gestandaardiseerde uitrusting in beginsel aan de norm voldoet. Dit voorkomt dat het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden en discussie blijft bestaan over wat nu de veilige voorzieningen zijn. Door middel van de gestandaardiseerde uitrusting is ook duidelijkheid gegeven over de uitrusting die in de tunnel moeten worden aangebracht en aan welke prestatie-eisen die moeten voldoen. De afwegingen van de tunnelbeheerder worden met kennis van zaken getoetst door de veiligheidsbeambte die op verschillende momenten van het proces van de totstandkoming van een tunnel betrokken wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven in overweging om de eerste vaststelling van de standaarduitrusting via een voorhangprocedure voor te leggen aan de Kamer.

De stakeholders zijn middels expertbijeenkomsten en middels een stuurgroep die de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft begeleid betrokken geweest bij de totstandkoming van de gestandaardiseerde uitrusting en hebben er ook expliciet mee ingestemd dat deze standaard voor rijkstunnels wordt toegepast. Met het toezenden van het concept van de ministeriële regeling stel ik de Tweede Kamer in de gelegenheid kennis te nemen van die gestandaardiseerde uitrusting voordat die wordt vastgesteld.¹ Het in de wet opnemen van een voorhangprocedure voor die eerste vaststelling lijkt mij daarmee overbodig.

De leden van de ChristenUnie-fractie, vragen wat de vijfjaarlijkse herziening van de gestandaardiseerde uitrustingen betekent voor innovaties die in de tussenliggende jaren worden ontwikkeld en op welke wijze het wetsvoorstel dergelijke innovaties, gericht op bijvoorbeeld lagere kosten maar vooral ook op een hoger veiligheidsniveau, ondersteunt. De leden achten het van belang dat standaarduitrustingen een aantal jaar geldig blijven, maar volgens deze leden hoeft dat niet uit te sluiten dat in de tussentijd nieuwe standaarduitrustingen worden goedgekeurd. Zij vragen of dit het geval is en wat hierin de rol van marktpartijen is. Is er bijvoorbeeld voorzien in een procedure waarin marktpartijen voorstellen voor nieuwe standaarduitrustingen kunnen indienen die tenminste voldoen aan de op dat moment geldende norm? Op welke wijze kan er met innovaties geëxperimenteerd worden? De leden achten het denkbaar dat er een platform van markt en overheid komt waarin die experimenteerruimte kan ontstaan.

De wet biedt overeenkomstig de Europese richtlijn de mogelijkheid om af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting indien de tunnelbeheerder een experiment wil uitvoeren of innovatieve toepassingen wil gebruiken. De tunnelbeheerder vraagt hierover vooraf advies aan de veiligheidsbeambte en overlegt met het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Daarnaast houd ik ook in het oog dat aannemers moeten weten waar ze aan toe zijn. In de praktijk is gebleken dat wijzigingen gedurende de bouw hoge meerkosten met zich meebrengen. De meerwaarde van de standaard is dat we die kosten in de hand houden. Bij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het tot stand komen van de gestandaardiseerde uitrusting zijn de marktpartijen tevens uitvoerig betrokken geweest. Het lijkt mij daarom niet nodig om een apart platform te creëren om te experimenteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke mogelijkheden gemeenten hebben voor het borgen van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van calamiteitenbestrijding in het ruimtelijk besluit nu zij geen instemmingsrecht op de gestandaardiseerde uitrusting krijgen. Daarnaast willen die leden weten of de definitie van het begrip tunnel niet moet worden verruimd dan wel dat de gemeenten instemmingsrecht worden verleend om dit hiaat te vullen. Volgens de leden zijn ook de toeleidende wegen vaak moeilijk bereikbaar. Volgens de leden is dus een scherpe knip op het omsloten deel van de tunnelbak niet wenselijk.

De wet bepaalt, in overeenstemming met de Europese richtlijn, dat de lengte van de tunnel wordt afgeleid van het langste omsloten gedeelte. Daaraan verandert dit wetsvoorstel niets. Op zaken zoals verkeersveiligheid, externe veiligheid en ruimtelijke ordening zijn andere wetten dan de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels van toepassing. Dit is in de huidige systematiek al zo. Het evaluatierapport gaf geen aanleiding om die andere wetten te wijzigen. Het borgen van de verantwoordelijkheid voor de calamiteitenbestrijding zit deels in het veiligheidsbeheersplan dat de tunnelbeheerder opstelt. Daarin wordt verplicht geregeld dat er een calamiteitenbestrijdingsplan wordt opgesteld. In dat calamiteitenbestrijdingsplan kunnen bijzonderheden met betrekking tot de organisatie van de hulpverlening in geval van calamiteiten worden opgenomen. Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in dit kader op welke wijze de Kamer bij rijkstunnels geïnformeerd wordt indien het advies van het bevoegde college van burgemeester en wethouders afwijkt van de voorgenomen keuze en hoe deze procedure werkt in geval van een gemeentetunnel.

De Kamer zal geïnformeerd worden in het kader van de reguliere informatievoorziening over de voortgang van de MIRT-projecten.

2.3 Commissie voor de tunnelveiligheid

De leden van VVD-fractie en PVV-fractie vragen naar de rol van de veiligheidsbeambte in het wetsvoorstel.

De veiligheidsbeambte is voor de uitoefening van de bij of krachtens deze wet aan hem opgedragen taken onafhankelijk (artikel 5, derde lid). In verband daarmee kunnen door de tunnelbeheerder dus geen aanwijzingen worden gegeven. In de huidige wet is de veiligheidsbeambte reeds geregeld, het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De veiligheidsbeambte is op grond van de Europese richtlijn verplicht voor Nederland, voor tunnels in het TEN-netwerk die langer zijn dan 500 meter. Omwille van de uniformiteit en consistentie is de veiligheidsbeambte voorgeschreven voor alle tunnels die onder de wet vallen. De veiligheidsbeambte adviseert niet alleen over de uitrusting van de tunnel, maar brengt juist ook onafhankelijke specialistische veiligheidskennis in ten behoeve van het tunnelveiligheidsplan, het bouwplan en het veiligheidsbeheersplan. Daarnaast speelt de veiligheidsbeambte een belangrijke rol bij het houden van veiligheidsoefeningen in de tunnel en bij de evaluatie van significante voorvallen in de tunnel. Er zijn dus veel aspecten in het totstandkomingsproces van een tunnel waarin specialistisch veiligheidsadvies voorzien is. Nu gebeurt dat deels door twee instanties. Enerzijds door de Commissie voor de tunnelveiligheid en anderzijds door de veiligheidsbeambte. Het doen vervallen van de commissie, brengt daarom niet mee dat ook de veiligheidsbeambte kan

komen te vervallen. Los van de verplichting in de Europese richtlijn is de veiligheidskennis van de veiligheidsbeambte noodzakelijk voor de totstandkoming en het in stand houden van een veilige tunnel.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de invulling van het kennisplatform gebeurt en hoe verzekerd wordt dat bestaande en nog op te doen kennis en ervaring worden geborgd en voor betrokkenen steeds beschikbaar is?

Dit voorjaar is het onderzoek gereed dat op dit moment wordt uitgevoerd door Centrum voor Ondergronds Bouwen. Hierbij wordt gekeken welke kennisbehoefte er is bij stakeholders op welke wijze hier het beste in voorzien kan worden en hoe de organisatie ingevuld zal worden. De insteek is om het kennisplatform gereed te hebben op het moment van inwerkingtreding van de wet. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zal ik hier verder op ingaan. Met de Commissie voor de tunnelveiligheid worden afspraken gemaakt om de kennis en de archieven over te dragen.

De inbreng van de leden van de CDA-fractie aangaande mijn voorstel de Commissie op te heffen zie ik als een ondersteuning van mijn beleid en van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie waarderen de bijdrage van de Commissie zeer. De expertise zou volgens de leden op zijn minst een plek verdienen in de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur zodat de kennis en kunde beschikbaar blijft voor landelijke en lokale overheden. Welke mogelijkheden ziet de regering hiertoe?

De Commissie heeft met veel kennis en expertise bijgedragen op het gebied van tunnelveiligheid. Deze taak kan echter met de nieuwe wetgeving effectiever en meer in lijn met de Europese richtlijn worden vormgegeven. De adviesfunctie van de Commissie wordt ingevuld door de veiligheidsbeambte. De kennisfunctie wordt belegd bij het hierboven genoemde kennisplatform waarnaar ook de archieven van de Commissie overgeheveld worden. Dit kennisplatform is ook voor de lokale overheden beschikbaar, een aparte plek in de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur is daarom niet nodig.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel de kennis- en adviesfunctie worden gescheiden.

De adviesfunctie ziet op advisering per specifiek project. Dit wordt conform de Europese richtlijn belegd bij de veiligheidsbeambte, die hierin een onafhankelijke rol vervult. Het is echter ook van belang objectieve kennis over tunnelveiligheid beschikbaar te hebben voor alle betrokkenen. Vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid en het up to date beschikbaar hebben van kennis is er voor gekozen een apart platform voor kennis in te richten. Hier kunnen de verantwoordelijken in het wettelijk besluitvormingsproces, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsbeambten, van zowel rijks- als niet-rijks tunnels kennis halen.

De leden van de D66-fractie constateren met instemming dat de regering naast wettelijke borging van de onafhankelijkheid van de tunnelveiligheidsbeambte ook oog heeft voor praktische en organisatorische borging van deze onafhankelijkheid. Voornoemde leden vragen of de regering aan kan geven wat zij in dit kader precies onderzoekt, en hoe en wanneer de Kamer over de uitkomsten zal worden geïnformeerd? Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke opties worden onderzocht om nadere voorwaarden aan de onafhankelijkheid van de veiligheidsbeambte te verbinden.

De onafhankelijkheid van de veiligheidsbeambte is reeds gegeven in de wet. Bovendien is in de wet tevens voorgeschreven dat de benoeming van de veiligheidsbeambte alleen met instemming van het bevoegd gezag plaatsvindt. Als extra organisatorische borging verklaart de veiligheidsbeambte bovendien bij de aanvaarding van de functie dat hij onafhankelijk is. Omdat transparantie in de adviezen de onafhankelijke positie ondersteunt is besloten dat de adviezen van de veiligheidsbeambten openbaar zullen worden. Daarnaast is voor de veiligheidsbeambte van rijkstunnels een aparte organisatorische eenheid ingesteld, het bureau veiligheidsbeambte. Deze eenheid is hoog in de organisatie geplaatst, direct onder de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat zodat een onbelemmerde toegang tot die Directeur-Generaal is gewaarborgd. De veiligheidsbeambte geeft rechtstreeks gevraagd en ongevraagd advies aan de DG.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de veiligheidsbeambte alleen voor de uitvoering van de taken uit het wetsvoorstel onafhankelijk is.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in het al in de huidige wet opgenomen principe dat de veiligheidsbeambte onafhankelijk is voor zijn bij wet gegeven taken. De veiligheidsbeambte bestaat in wettelijke zin ook alleen voor zover die de taken verricht die door de wet in het leven zijn geroepen. Alleen voor die taken gelden de wettelijk gegeven bevoegdheden en dus ook het principe dat de veiligheidsbeambte voor de uitoefening daarvan onafhankelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wordt voorgesteld dat de rol die de Commissie voor de tunnelveiligheid heeft vervuld op het gebied van kennis met de oprichting van het kennisplatform verder zal worden aangevuld. De leden vragen wat met dit «aanvullen» wordt bedoeld. Bovendien vragen zij hoe zal worden geborgd dat de beschikbare kennis toegankelijk is voor alle bevoegde gezagen en tunnelbeheerders zodat zij kunnen rekenen op onafhankelijk en rechtsgelijk advies. Ook vragen zij hoe zal worden gegarandeerd dat de competenties van de tunnelveiligheidsbeambten voor alle tunnels zijn geborgd. Een tunnelautoriteit die beschikbaar is voor alle gemeenten kan hierin voorzien. De leden constateren dat voor gemeenten met name in de periode tot en met 2019, waarin veel bestaande tunnels zullen moeten worden aangepast, een onafhankelijke kennis- en adviesfunctie onmisbaar is.

Naast de wettelijke adviestaak die de Commissie heeft toebedeeld gekregen, ontplooidde de Commissie ook enkele activiteiten op het terrein van kennisontwikkeling. Uit het onderzoek naar kennisontwikkeling, moet naar voren komen welke kennisproducten de Commissie maakte en waar behoefte is aan aanvulling. De wet regelt straks dat er per project een advies wordt gegeven door de veiligheidsbeambte. De inschatting is dat met de gestandaardiseerde uitrusting de behoefte aan kennis aanzienlijk verminderd. Voor niet-rijkstunnels en andere belanghebbenden zet ik in op een kennisplatform waarin voor iedere belanghebbende kennis over tunnelveiligheid is te verkrijgen of kan worden gedeeld. Die kennis wordt generiek beschikbaar gesteld en zal dus geen advies per project betreffen. De Commissie voor de tunnelveiligheid wordt pas opgeheven als het kennisplatform een feit is. Dit voorjaar is het onderzoek gereed dat op dit moment wordt uitgevoerd door het Centrum voor Ondergronds Bouwen. Hierbij wordt geïnventariseerd in welke kennisbehoefte werd voorzien door de Commissie en welke behoefte aan kennis er is bij stakeholders. De inschatting is dat de behoefte aan specifieke kennis aanzienlijk verminderd is door de gestandaardiseerde uitrusting waarin de stand der techniek en inzichten over uitrustingen is vastgelegd. Op welke wijze hier

het beste in voorzien kan worden en hoe de organisatie ingevuld zal worden, zal bepaald worden op basis van het voornoemde onderzoek. De insteek is om het kennisplatform gereed te hebben op het moment van inwerkingtreding van de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe met de opheffing van de Commissie voor de tunnelveiligheid de adviesfunctie voor trein-, metro- en tramtunnels behouden blijft.

De adviesfunctie voor trein-, metro- en tramtunnels vloeit niet voort uit de Europese richtlijn. Bovendien stelt de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels geen eisen aan dat soort tunnels en geeft daarmee dus ook geen kader voor die advisering. Met het vervallen van de Commissie voor de tunnelveiligheid, kan daarom ook deze adviesfunctie komen te vervallen. Het niet wettelijk voorschrijven van zo'n adviesfunctie laat onverlet dat partijen die daaraan behoefte hebben in de markt specialistisch advies kunnen inkopen.

2.4 De Richtlijn

De leden van de D66-fractie vragen hoe de frase dat de Europese richtlijn voor alle bestaande tunnels gaat gelden (in 2014 dan wel 2019) zich verhoudt tot hetgeen vermeld staat onder artikel 18, namelijk dat het niet verplicht is om bij bestaande tunnels een gestandaardiseerde uitrusting toe te passen. Betekent dit dat er wel een kwantitatieve analyse wordt uitgevoerd op bestaande tunnels? Verwacht de regering op basis van de Europese richtlijn aanpassingen te moeten doen aan bestaande tunnels, en kan zij een inschatting maken van de kosten die dit met zich mee zal brengen?

Alle tunnels moeten aan de veiligheidsnorm voldoen. De bepalingen omtrent gestandaardiseerde uitrusting gelden alleen voor nieuwe rijkstunnels. Om te bepalen of aan de norm wordt voldaan dient op basis van de wet, de kwantitatieve risicoanalyse, de QRA-tunnels, te worden gehanteerd. Met deze risicoanalyse kunnen alle onder de Warvw vallende tunnels worden doorgerekend, ongeacht of er gebruik wordt gemaakt van een gestandaardiseerde uitrusting. Voor tunnels echter waarvoor voorafgaand aan het moment van het van kracht worden van de wet al een planologisch besluit is genomen of die zijn opengesteld, geldt dat er een overgangstermijn is waarin ze de tijd krijgen om te analyseren of aan de norm wordt voldaan. Indien dat niet het geval is, moeten voor het einde van de overgangstermijn maatregelen worden genomen om uiterlijk 1 mei 2019 wel aan de norm te voldoen. De rijkstunnels voldoen nu al aan de norm, met uitzondering van de Velsertunnel. De benodigde maatregelen om ook die tunnel aan de norm te laten voldoen zijn voorzien in een geplande renovatie en zullen ruim voor 2019 getroffen zijn.

2.5 Versnelling besluitvorming infrastructuur

De inbreng van de leden van de PvdA-fractie inhoudende dat ze instemmen met het opvolgen van de aanbevelingen van de Commissie Elverding en het niet creëren van een bestuurlijke afwegingsmogelijkheid bij het ruimtelijk besluit zie ik als een ondersteuning van mijn beleid en van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie zetten vraagtekens bij de frase «Door dit aan het begin door zowel de tunnelbeheerder als de gemeenten en hulpverleningsdiensten te laten onderkennen, komt er vroegtijdig duidelijkheid over de veiligheidsmaatregelen». Volgens voornoemde leden is het van belang om in een vroegtijdig stadium overeenstemming te verkrijgen over

de te nemen veiligheidsmaatregelen, maar moet veiligheid hierbij voorop staan en niet de dwang om vast te houden aan een standaarduitrusting.

Met het oog op de beheersbaarheid van en duidelijkheid over de kosten is voor rijkstunnels gekozen voor een gestandaardiseerde uitrusting. Met de gestandaardiseerde uitrusting wordt naar verwachting in vrijwel alle gevallen aan de veiligheidsnorm voldaan. Mocht in voorkomend geval uit de berekening van het risico van de betreffende tunnel met de risico-analyse QRA-tunnels blijken dat niet aan de norm wordt voldaan, dan moeten er aanvullende maatregelen worden genomen. Door in een vroeg stadium duidelijkheid te hebben over toepassing van deze uitrusting en dat daarmee voldaan wordt aan de veiligheidsnorm, is het duidelijk welke maatregelen getroffen gaan worden en is dus bij de start van de bouw van de tunnel vastgesteld dat aan de veiligheidseisen voldaan gaat worden.

2.6 Wijziging van een bestaande tunnel

De leden van de SP-fractie vragen naar de toepasselijkheid van de norm bij renovatie van bestaande tunnels. De voornoemde leden zien de eenduidigheid ook graag toegepast op bestaande tunnels en vragen of dit, gelet op de constructies van de bestaande tunnels, bijvoorbeeld de steile en smalle Maastunnel, mogelijk is en welke normen nu gelden per bestaande tunnel.

De bestaande tunnels moeten alle uiterlijk 1 mei 2019 aan dezelfde norm uit de wet voldoen. De Maastunnel voldoet aan de gestelde norm.

2.7 Openstellingsvergunning

De leden van de VVD-fractie, de PVV-fractie en de CDA-fractie vragen waarom de openstellingsvergunning door de gemeente wordt afgegeven en niet door het Rijk.

Net als onder de huidige Warvw wordt de vergunning tot openstelling verleend door het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Het niet langer door het bevoegd college, maar door mij afgeven van de openstellingsvergunning is overwogen en in de evaluatie is daar bij stil gestaan. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de bevoegdheid tot het verlenen van de vergunning tot openstelling inderdaad naar mij overgaat. Ik deel namelijk de conclusie uit het evaluatierapport op dit punt, dat een verschuiving van die bevoegdheid geen grote bijdrage zal leveren aan de oplossing van de problematiek. Daarbij komt dat ik niet de lokale verantwoordelijkheid voor openbare veiligheid naar het Rijk toe wil halen. Die verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten. Met dit wetsvoorstel wordt juist ook voor die gemeenten verduidelijkt tot hoever die verantwoordelijkheid reikt. Immers met de keuzes die we in dit wetsvoorstel maken, staat onmiskenbaar vast of de tunnel aan de veiligheidsnorm voldoet en, in het geval van rijkstunnels, ook welke uitrusting daarin wordt toegepast. Dat kan tijdens de openstelling geen punt van discussie meer zijn. De vergunning mag waar het de veiligheidsuitrusting betreft alleen worden geweigerd indien die niet overeenkomt met de gekozen gestandaardiseerde uitrusting of de anderszins op grond van artikel 6 b gekozen uitrusting. Het college van burgemeester en wethouders houdt de verantwoordelijkheid voor de hulpverlening en het verstrekken van de omgevingsvergunning. Dit sluit ook aan bij de centrale verantwoordelijkheid die het college van burgemeester en wethouders heeft met betrekking tot calamiteiten. Het is daarom logisch de openstellingsvergunning ook bij hen te laten. Deze taak wordt overigens door het gebruik van de gestandaardiseerde uitrusting aanzienlijk eenvoudiger omdat in de

planologische fase al vastgesteld wordt of de gekozen gestandaardiseerde uitrusting ook daadwerkelijk aan de norm kan voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of er een mogelijkheid is om bij een treuzelend of onredelijk dwarsliggend college in te grijpen door een aanwijzing of overname van de bevoegdheid? Zo nee, kan deze mogelijkheid alsnog in de wet worden opgenomen?

Indien de situatie zich onverhoopt voor zou doen dat een bevoegd gezag de beslissing op een aanvraag tot een openstellingsvergunning niet tijdig of niet naar behoren neemt, dan is er een aantal mogelijkheden. In de eerste plaats bestuurlijk overleg. Mocht dat niet voldoende zijn dan staan er in de tweede plaats ook wettelijke bevoegdheden tot mijn beschikking. Dat betreft enerzijds de beslistermijnen en de bevoegdheden die de Awb geeft, zoals bezwaar en beroep. Anderzijds is er de mogelijkheid, die de thans bij de Eerste Kamer aanhangige Wet revitalisering generiek toezicht biedt, om gedeputeerde staten van de provincie waarin de betreffende gemeente ligt in de plaats van het college van burgemeester en wethouders te laten beslissen over de openstellingsvergunning indien dat college de beslissing op de aanvraag tot een openstellingsvergunning niet of niet naar behoren neemt. Daarnaast vul ik met bijgaande nota van wijziging de Warvw aan, om, indien het project de procedures uit de Tracéwet volgt, op de vergunning tot openstelling de procedure van artikel 20 van die wet toepasselijk te maken. Dan heb ik ook op deze wijze een mogelijkheid om in de plaats van het bevoegd gezag de openstellingsvergunning te verlenen, indien het bevoegd gezag dat niet of niet tijdig doet. Los van deze wettelijke bevoegdheden heb ik er vertrouwen in dat met de keuzes die ik in het wetsvoorstel heb gemaakt de in de vraagstelling genoemde situaties zich niet gaan voordoen.

3. Voorbereiding van dit wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie stellen voor het vereiste «na overleg met» de gemeenten te wijzigen in «een mededeling aan» de gemeenten. De leden vinden dan ook dat de schijn moet worden weggenomen bij de gemeenten dat er ruimte is voor discussie over de toe te passen uitrusting in de tunnel en vragen of de regering bereid is tot deze wijziging.

Vanuit wetgevingstechniek zijn er voor de bedoelde situatie drie opties:

- a. er wordt niets geregeld omtrent medebetrokkenheid van de gemeenten. Daarbij kunnen overigens vanuit het oogpunt van goed bestuur de gemeenten ook worden betrokken;
- b. er wordt wel wettelijk medebetrokkenheid vastgelegd en dan is er teneinde verwarring over de betekenis van de gebruikte terminologie te vermijden een voor alle wetten te maken keuze tussen:
 1. «na overleg met» inhoudende: er wordt overleg gevoerd maar niet is verplicht dat dit overleg tot overeenstemming leidt (hetgeen natuurlijk wel de intentie zal zijn), of
 2. «In overeenstemming met», inhoudende dat overeenstemming is vereist om verder te kunnen gaan.

De laatste variant acht ik te zwaar omdat daarmee kan worden afgedaan aan het doel van de wet, namelijk het voorkomen van discussies over veiligheidsniveau en voorzieningen. Er is een gestandaardiseerde uitrusting met een aantal specifieke voorschriften voor specifieke gevallen. Die specifieke gevallen komen rechtstreeks voort uit de fysieke omstandigheden van de tunnel en zijn limitatief beschreven. Er is dus geen aanleiding meer om daarover te gaan discussiëren en ruimte te geven om toch weer per geval opnieuw te gaan discussiëren over de toe te passen uitrusting. Wel acht ik het in de rede liggen om formeel vast te leggen dat in die fase van de totstandkoming van een tunnel de tunnelbe-

heerder met het bevoegd gezag van gedachten wisselt over de toe te passen uitrusting. Dit moment is met name van belang zodat men vroegtijdig ook formeel op de hoogte is van hoe de tunnel er uit gaat zien. Het betrokken college heeft al vanaf dat moment de informatie voor handen heeft die het nodig heeft om de rol met betrekking tot het veiligheidsbeheerplan en het calamiteitenplan optimaal voor te bereiden gegeven de karakteristieken van de tunnel.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat RWS heeft verzocht om op een aantal punten nadere toelichting of duidelijkheid te geven. Genoemde leden constateren dat hierbij punten worden genoemd die gaan over de kern van het wetsvoorstel, te weten de norm, de toetsing van de gestandaardiseerde uitrusting aan de norm, de taken van de veiligheidsbeambte en de term «wezenlijke wijziging». Genoemde leden vragen welke opmerkingen RWS precies heeft gemaakt en in hoeverre dit heeft geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel.

RWS heeft gevraagd om het wetsvoorstel te verduidelijken op het punt van wezenlijke wijziging. Het wetsvoorstel geeft geen handvatten wanneer sprake is van een wezenlijke wijziging, de tunnelbeheerder had dit graag verduidelijkt gezien. Daarvan heb ik afgezien, omdat de Europese richtlijn zelf hier geen nadere duiding voor geeft en ik wil voorkomen dat ik met een nadere invulling een beperking van die richtlijnbeperking bewerkstellig. RWS wilde graag het in de richtlijn genoemde adviesmoment van de veiligheidsbeambte bij de bouwfase in wetgeving implementeren. RWS heeft aangegeven dat dit punt niet duidelijk in het wetsvoorstel was beschreven. Dit heb ik overgenomen.

5. Overig

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke gevolgen deze wetswijziging heeft voor gemeentelijke tunnels, of de regering uiteen kan zetten welke regels gelden voor gemeentelijke tunnel en of die tunnels aan dezelfde veiligheidsnorm moeten voldoen.

Nieuwe niet-rijkstunnels waarvan het planologisch besluit nog niet is genomen moeten zodra de wet van kracht wordt aan de veiligheidsnorm gaan voldoen. De bepalingen omtrent gestandaardiseerde uitrusting gelden niet voor niet-rijkstunnels. Om te bepalen of aan de norm wordt voldaan dient op basis van de wet, de QRA-tunnels (risicoanalyse) te worden gehanteerd. Met deze risicoanalyse kunnen alle onder de Warvv vallende tunnels worden doorgerekend, ongeacht of er gebruik wordt gemaakt van een gestandaardiseerde uitrusting. Voor tunnels echter waarvoor voor het moment van het van kracht worden van de wet al een planologisch besluit is genomen of die zijn opengesteld geldt een overgangstermijn om te analyseren of aan de norm wordt voldaan. Indien dat niet het geval is, moeten voor het einde van de termijn maatregelen worden genomen om uiterlijk 1 mei 2019 wel aan de norm te voldoen.

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of maatwerk wat betreft tunnels nog mogelijk is en wat dit betekent voor tunnels met aftakkingen, zoals bij de Koningstunnel in Den Haag.

Voor rijkstunnels geldt straks een gestandaardiseerde uitrusting. Voor niet-rijkstunnels geldt dat aan de norm moet worden voldaan, maar dat de wijze waarop dit wordt bereikt niet vastligt in een gestandaardiseerde uitrusting. Daar is dus binnen de kader van het Bouwbesluit 2012 maatwerk mogelijk, zoals dus bijvoorbeeld ook voor de Koningstunnel. In twee gevallen kan er van de gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels worden afgeweken. In de eerste plaats als ondanks het toepassen

van de gestandaardiseerde uitrusting toch niet wordt voldaan aan de norm. De kans daarop is klein, maar niet volledig uit te sluiten. In de tweede plaats geldt voor tunnels in het TEN-netwerk die langer dan 500 meter zijn dat zij gebruik kunnen maken van de innovatie en gelijkwaardigheidbepalingen van de Europese richtlijn. Voor de aspecten die buiten de gestandaardiseerde uitrusting vallen, en voor de niet-rijkstunnels die geen verplichte gestandaardiseerde uitrusting hebben maar onder het Bouwbesluit 2012 vallen, geldt de daarin opgenomen gelijkwaardigheidsbepaling.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering ook voornemens is de voorgestelde wetgeving uit te breiden naar gemeentelijke tunnels, en zo ja, op welke termijn. Hierbij merken de leden wel op dat voor niet-rijkstunnels een eigen standaard zou moeten gelden. Indien hier inderdaad wetgeving wordt overwogen dragen de leden als aandachtspunt aan de toepassing en vormgeving van uitwisselpunten (toe- en afritten in tunnels en nabij de tunnelmonden) en vragen hoe wordt omgegaan met de geaccepteerde filekans en afstroomcapaciteit stroomafwaarts van een tunnel.

De norm en de wijze van toetsing zoals vastgelegd in het wetsvoorstel gelden voor alle nieuwe tunnels waarvan het planologische besluit bij de inwerkingtreding van de wet nog niet is genomen. De norm geldt voor bestaande tunnels vanaf 1 mei 2019 (de bestaande TEN-tunnels langer dan 500 meter moeten uiterlijk in 2014 aan de norm voldoen). Om aan de norm te kunnen voldoen is het niet nodig een gestandaardiseerde uitrusting te maken. Voor nieuwe rijkstunnels is hiervoor gekozen uit efficiencyoverwegingen en vooral uit optiek van kostenbesparing. Een gestandaardiseerde uitrusting is mijns inziens alleen effectief als met een beperkt aantal gestandaardiseerde uitrustingen kan worden volstaan. Naar ik heb begrepen overwegen de tunnelbeheerders van niet-rijkstunnels meerdere gestandaardiseerde uitrustingen te ontwikkelen, waarop ook diverse afwijkmogelijkheden zijn. Ik wacht dit proces af en wil daar met deze wetgeving niet op vooruit lopen. Met de genoemde aspecten wordt rekening gehouden in de risicoanalyse QRA-tunnels (voorgeschreven rekenmethodiek) waarmee wordt getoetst of de tunnel aan de veiligheidsnorm voldoet.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het QRA-instrument geschikt is voor tunnels die afwijken van de standaard rijkstunnels.

Het voorgeschreven rekenmodel, waarmee de risicoanalyse wordt uitgevoerd, is ook geschikt voor tunnels die afwijken van standaard rijkstunnels. Er is tevens een procedure in de Handleiding QRA-tunnels opgenomen voor de uitzonderingsgevallen dat een tunnel onvoldoende adequaat kan worden doorgerekend met het model. De bestaande rijkstunnels zijn doorberekend en voldoen, met uitzondering van de Velsertunnel, aan de norm evenals de al doorgerekende niet-rijkstunnels, namelijk de Hubertustunnel, de Koningstunnel, de Hadrianustunnel, de Westerscheldetunnel, de Maastunnel, de Waterwolftunnel en de IJtunnel.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen voor om ook gelijkwaardige instrumenten toe te staan om aan te tonen dat tunnels aan de norm voldoen en geven in overweging dat hiervoor ook standaarden zouden kunnen worden ontwikkeld voor de verschillende soorten tunnels. Voornoemde leden wijzen op het initiatief dat gemeenten inmiddels hebben genomen om een aanvullend instrument te ontwikkelen voor die situaties waar de huidige analysemethode niet in voorziet. Zij vragen het wetsvoorstel aan te passen zodat toepassing van dit instrument mogelijk wordt.

Met het wetsvoorstel wordt een eenduidige veiligheidsnorm voorgesteld. Bij een eenduidige norm hoort een eenduidige rekenmethode. Andere rekenmodellen worden niet in de wet opgenomen omdat dit afbreuk doet aan de eenduidigheid in de normstelling die ik nu juist met dit wetsvoorstel beoog te bereiken.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus