

Vergaderjaar 2012–2013

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 mei 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de commissie voor de gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen houd ik de indeling van het nader voorlopig verslag en de volgorde van de gestelde vragen zoveel mogelijk aan.

Eenduidige normstelling

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van een passage in de memorie van antwoord over factoren die een rol spelen bij de keuze van een norm, naar wat moet worden begrepen onder «gewenste flexibiliteit».

Met de betreffende passage in de memorie van antwoord geef ik aan welke factoren in het algemeen een rol spelen bij de keuze voor een norm. De mate van «gewenste flexibiliteit» is er daar een van. In het kader van dit wetsvoorstel is er voor de veiligheidsnorm voor wegtunnels geen flexibiliteit gewenst. Doel van dit wetsvoorstel is immers om eenduidigheid te bieden over de voorgeschreven veiligheid van wegtunnels. Daarom is er in dit wetsvoorstel gekozen voor een «harde» norm.

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op hoe het «maatschappelijk haalbaar en aanvaardbaar risico» kan verschillen bij gemeente, Rijk en bedrijfsleven en of de regering kan bevestigen dat gemeentelijke en provinciale overheden geneigd zijn te kiezen voor een lagere norm. Daarbij vragen zij ook op welke termijn verwacht wordt dat er helderheid zal zijn over voorstellen van beheerders van niet-rijkstunnels met betrekking tot een norm respectievelijk een standaarduitrusting.

Het wetsvoorstel biedt voor alle wegtunnels langer dan 250 meter een eenduidige norm. Het wetsvoorstel geeft daarmee voor alle onder de wet vallende wegtunnels, ongeacht of de beheerder het Rijk of bijvoorbeeld een gemeente is, aan welk risico aanvaardbaar geacht wordt en geeft

geen ruimte voor het hanteren van verschillende veiligheidsnormen. Het is derhalve niet aan de orde dat beheerders van de niet-rijkstunnels met voorstellen voor een andere norm komen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de achtergronden van het QRA-instrumentarium mede in verband met het instrumentarium voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

QRA-tunnels is een speciaal voor tunnels ontwikkeld model, waarbij de beschikbare, specifieke informatie over incidenten in tunnels gebruikt is. Bij de ontwikkeling van de QRA-tunnels is, in het kader van de eenduidigheid, zoveel mogelijk aangesloten bij het QRA-instrumentarium voor het transport van gevaarlijke stoffen. Voor zover vanwege de specifieke kenmerken van tunnels niet kon worden aangesloten bij het QRA-instrumentarium voor het transport van gevaarlijke stoffen, is gebruik gemaakt van andere passende en algemeen erkende rekenmethoden. Het model QRA-tunnels is gevalideerd door het RIVM. Het onderzoek van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) uit 2006 is mij bekend. Op basis van de aanbevelingen van de AGS is het model QRA-instrumentarium voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uitvoerig doorgelicht en waar nodig verduidelijkt en verbeterd. Voorts is op basis van de door de AGS aangegeven criteria door het RIVM een toetskader ontwikkeld, waarmee de passendheid (kwaliteit) van QRA-modellen kan worden beoordeeld aan de hand van de criteria: transparantie, verificerbaarheid, robuustheid en validiteit.

Dit toetskader is ook gebruikt bij de ontwikkeling en validatie van QRA-tunnels. De conclusie van het RIVM was, dat het model QRA-tunnels voldoet aan alle eisen die er aan een dergelijk rekenmodel mogen worden gesteld en dat het model voldoet aan de meest recente inzichten. Doordat bij de ontwikkeling van QRA-tunnels rekening is gehouden met de aanbevelingen van de AGS, en het model bovendien door het RIVM is gevalideerd op basis van het hierboven genoemde toetskader, acht ik voldoende vastgesteld dat het model passend is.

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte in dit kader om in te gaan op de relatie tussen enerzijds het aantal vluchtgangen, waterpunten voor de brandweer en stopcontacten voor de ambulance en anderzijds de kans op het aantal doden.

De kans op een ongeval met doden kan verkleind worden door de kans dat een incident zich voordoet te verkleinen of door de gevolgen van een opgetreden incident te verkleinen. De door de leden van de CDA-fractie aangegeven onderwerpen, richten zich op het verkleinen van de gevolgen.

Het aantal vluchtdeuren is van grote invloed op de veiligheid van de tunnel en op de zelfredzaamheid van de mensen bij een incident. De kans op doden neemt sterk af naarmate de af te leggen afstand naar een vluchtdeur kleiner is. Voorzieningen zoals brandkranen en stopcontacten hebben een rol in het vergroten van de mogelijkheden voor hulpverlening, maar zien niet op het verkleinen van de kans op een ongeval. Een groter aantal brandkranen voor de brandweer vergroot de blusmogelijkheden voor de brandweer. De stopcontacten in de hulpposten in een tunnel zijn bedoeld voor de hulpverlening aan gewonden in de tunnel. Stopcontacten in de tunnel zijn nodig als een zogenaamd «gewondennest» moet worden ingericht, waarin de gewonden kunnen worden verzorgd in afwachting van vervoer naar het ziekenhuis. De stopcontacten zijn daarbij bijvoorbeeld nodig voor warmtekachels om onderkoeling te voorkomen. Het ter plaatse kunnen stabiliseren van gewonden kan de overlevingskans aanzienlijk vergroten.

Gestandaardiseerde uitrustingen

De leden van de CDA- en van de PvdA-fractie stellen vragen over een gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels.

Van het voornemen om ook voor niet-rijkstunnels tunnels een gestandaardiseerde uitrusting voor te schrijven is uiteindelijk afgezien. Dit omdat ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel niet duidelijk was wanneer die gestandaardiseerde uitrusting er zou zijn, maar wel duidelijk was dat de uitrusting voor rijkstunnels niet onverkort van toepassing kon zijn op niet-rijkstunnels.

Door vertegenwoordigers van de beheerders van niet-rijkstunnels (bij monde van de VNG) is aangegeven dat zij niet tot het opstellen van een standaarduitrusting zullen overgaan. Niettemin is ook bij de niet-rijkstunnels de insteek om waar mogelijk en op vrijwillige basis gebruik te maken van de gestandaardiseerde uitrusting zoals die nu voor rijkstunnels is vastgelegd. Ik heb aangegeven bereid te zijn om waar nodig en gewenst daarbij kennis over de gestandaardiseerde uitrusting te delen.

Ook nu er voor niet-rijkstunnels geen gestandaardiseerde uitrusting wordt vastgelegd levert dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage aan het vermijden van moeilijk te beslechten discussies over de uitrusting van die tunnels. Dat komt omdat, anders dan in de huidige situatie, dit wetsvoorstel een eenduidige norm voorschrijft waaraan de tunnel inclusief de uitrusting wordt getoetst. Weliswaar kunnen er verschillende wijzen zijn waarop aan de norm kan worden voldaan, maar de norm geeft daarbij wel het kader waarbinnen die discussies plaatsvinden en beslecht kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over hoe er tot een sluiting van tunnels wordt besloten, mede in relatie tot de gevolgen van zo'n sluiting. Daarnaast wordt ook gevraagd of wegtunnels onderdeel uitmaken van het wegennet.

De wegbeheerder is ervoor verantwoordelijk dat een weg veilig is. Daarmee is hij er ook verantwoordelijk voor om de weg af te sluiten indien het gebruik van de weg onveilig is. Ditzelfde geldt ook voor wegtunnels, aangezien de wegtunnels inderdaad onderdeel uitmaken van het wegennet.

Het afsluiten van een tunnel kan aan de orde zijn bij gepland en ongepland onderhoud en bij bepaalde incidenten en calamiteiten. In het veiligheidsbeheerplan worden instructies opgenomen voor de bedienprocessen bij incidenten en calamiteiten. Daarmee wordt inzichtelijk bij welk type voorval de tunnelbeheerder de tunnel afsluit of een rijstrook afkruist. De uitgangspunten voor de bedienprocessen worden vastgelegd in een bijlage van de Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels en is afgestemd met het Veiligheidsberaad en de VNG.

Een tunnel wordt alleen direct afgesloten als er sprake is van een acuut gevaar voor de weggebruikers dat niet kan worden verholpen met (verkeers)maatregelen. Voorbeelden zijn: het falen van de waterafvoerpompen in de tunnel tijdens hevige regenval, waardoor de tunnel onder water loopt, of het volledig uitvallen van de bediening van de tunnel. De kans dat dit gebeurt, is zeer klein. Bij overige storingen (zoals een defecte camera of een defecte ventilator) moet weliswaar op korte termijn reparatie plaatsvinden, maar hoeft de tunnel daarvoor niet direct te worden afgesloten. Reparatie wordt dan uitgevoerd op een verkeerssluw moment, zoals in de nacht of in het weekeinde.

Op het moment dat een tunnel onverhoopt langdurig moet worden afgesloten, zal contact worden opgenomen met de desbetreffende gemeente. De tunnelbeheerder kan de condities waaronder de tunnel is afgesloten nader toelichten. Gezamenlijk kan worden besproken met wie de afsluiting moet worden gecommuniceerd en wie verder welke maatregelen kan nemen om de overlast als gevolg van de sluiting zoveel mogelijk te beperken.

Gevraagd wordt of het wetsvoorstel afwijking van de gestandaardiseerde uitrusting alleen toestaat om aan de norm te voldoen en niet omwille van andere redenen of nieuwe inzichten met betrekking tot milieu of technologische ontwikkelingen.

De gestandaardiseerde uitrusting is gekoppeld aan de norm. Als een tunnel wordt uitgerust overeenkomstig de gestandaardiseerde uitrusting voldoet de tunnel in beginsel aan de norm. Afwijking van de gestandaardiseerde uitrusting kan slechts om twee redenen: de eerste is wanneer er, in uitzonderlijke gevallen, niet aan de norm wordt voldaan, de tweede is dat voor tunnels die vallen onder de werking van richtlijn 2004/54 er mogelijkheden zijn om omwille van gelijkwaardigheid en innovatie af te wijken van die onderdelen van de gestandaardiseerde uitrusting die zijn terug te voeren op die richtlijn. Voor de tunnels die niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen geldt dus dat daarvoor alleen van de gestandaardiseerde uitrusting kan worden afgeweken als daarmee niet aan de norm wordt voldaan. Dat neemt niet weg dat bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de gestandaardiseerde uitrustingen aanpassingen plaats kunnen vinden vanwege onder meer innovaties.

Er wordt ook gevraagd naar de betekenis van het advies van de veiligheidsbeambte bij het afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting.

Dat advies is van belang omdat daarmee een deskundig oordeel wordt gegeven over de wijze waarop de tunnelbeheerder wenst af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting. Het is mogelijk dat de tunnelbeheerder afwijkt van het advies van de veiligheidsbeambte. Het is tenslotte de tunnelbeheerder die verantwoordelijk is voor de afweging, omdat hij ook de kosten voor de aanpassingen draagt. Bij afwijking van het advies moet de tunnelbeheerder dit uiteraard motiveren. Het wettelijk systeem is zo ingericht dat ook al wijkt de tunnelbeheerder af van het advies van de veiligheidsbeambte, de tunnel wel aan de norm moet voldoen.

Openstellingsvergunning

Gevraagd wordt naar situaties waarin een openstellingsvergunning om een andere reden dan de in artikel 8 opgenomen weigeringsgronden wordt geweigerd.

De situatie waar het om kan gaan is die waarin een gemeente de vergunning tot openstelling niet afgeeft, terwijl daar op grond van de Warvw geen aanleiding toe is.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de bevoegdheid tot openstelling van tunnels niet bij het Rijk ligt, met name waar het gaat om de rijkstunnels en of dit alsnog tot de mogelijkheden kan behoren.

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 van de Warvw is daar bij stil gestaan. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de bevoegdheid

tot het verlenen van de vergunning tot openstelling naar het Rijk 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 in dit wetsvoorstel worden gemaakt, 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 heeft voorts de verantwoordelijkheid voor de hulpverlening en het verstrekken van de omgevingsvergunning voor de bouw van de tunnel. Het is ook daarom logisch de openstellingsvergunning bij hen te laten.

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