

Vergaderjaar 2011–2012

29 296

Tunnelveiligheid

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2011

In het Regeerakkoord is aangegeven dat nationale koppen op Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd. Tijdens het AO van 24 mei jl. (Kamerstuk 29 296, nr. 23) heb ik u toegezegd bij de verzending van het wetsvoorstel ten aanzien van tunnelveiligheid, uw Kamer te informeren over de eisen die het kabinet in aanvulling op de Europese richtlijn inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (richtlijn 2004/54/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004, hierna: de richtlijn) wenst te stellen aan de veiligheid van tunnels. Hierbij zal per aanvullende eis inzicht worden verschaft in de extra kosten die daaruit voortvloeien. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Toelichting op omzetting richtlijn in 2004

Bij de Nota Mobiliteit heeft de toenmalige minister aangegeven dat Nederland als ambitie heeft tot de meest verkeersveilige landen van de Europese Unie te willen blijven behoren. Een 1 op 1 omzetting van de richtlijn in nationale regelgeving zou leiden tot een ongewenste verlaging van het veiligheidsniveau naar het Europese minimum. De Memorie van Toelichting van de huidige Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warwv 2006) spreekt in dit verband van «verworvenheden». De redenen die indertijd zijn gegeven voor een bredere toepassing, gelden ook nu nog voor het wetsvoorstel. Net als de wetgever toen acht dit kabinet het onwenselijk dat er voor – het beperkte aantal – Nederlandse tunnels verschillende wetgevingsregimes van toepassing zijn.

Met deze brief maak ik inzichtelijk welke verplichtingen het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels kent, wat hiervan de kosten zijn en wat de afweging is geweest om deze koppen te laten bestaan. Daarnaast geef ik ook aan waar nationale koppen in het wetsvoorstel zijn verwijderd.

Inhoud EU-richtlijn

De richtlijn streeft een minimaal veiligheidsniveau na voor weggebruikers in tunnels van het trans-Europese wegennet, door de preventie en bestrijding van kritische gebeurtenissen die mensenlevens, milieu en tunnelinstallaties in gevaar kunnen brengen. Wat dit veiligheidsniveau is geeft de richtlijn echter niet aan. De veiligheidseisen waaraan tunnels moeten voldoen zijn opgesomd in bijlage I van de richtlijn. De richtlijn is met name procedureel van aard en beschrijft de fasering van vergunningen, veiligheidsdocumentatie, de rol van de tunnelbeheerder, veiligheidsbeambte e.d. De richtlijn gaat daarnaast in de bijlage ook in op een aantal specifieke minimumveiligheidseisen. Daarmee harmoniseert de richtlijn niet alle voor de bouw van een tunnel noodzakelijke aspecten van veiligheid. Daarin beoogt het wetsvoorstel wel te voorzien.

Wetsvoorstel Warvw

Naar aanleiding van de evaluatie naar het proces en de regelgeving rond tunnelveiligheid heb ik, mede namens de collega's van BZK en VenJ, uw Kamer gemeld dat de regie over tunnelveiligheid naar het nationaal niveau wordt gebracht. De evaluatie geeft aan dat de richtlijn juridisch op een correcte wijze is geïmplementeerd.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat er in de (Europese) wet- en regelgeving geen eenduidige norm is vastgelegd voor het veiligheidsniveau waaraan tunnels moeten voldoen. Door het ontbreken van een eenduidige norm is er geen helderheid over de eisen die aan tunnel worden gesteld. Met het opnemen van het veiligheidsniveau in de wet wil ik voorkomen dat bij de bouw van een tunnel betrokken partijen verschillende beelden hebben over de vraag wanneer een tunnel voldoende veilig is. Dat verschil in beeld leidt tot veel vertraging en onverwachte kosten voor de tunnelbeheerder. In het wetsvoorstel is daarom een eenduidige norm opgenomen die is geoperationaliseerd in standaarduitrustingen. Met deze norm beoog ik in de wet vast te leggen wat het veiligheidsniveau is waaraan een tunnel moet voldoen.

De uitwerking van de norm in standaarduitrustingen is vastgelegd na een intensief traject met deskundigen en stakeholders. Met het wetsvoorstel en de standaarduitrusting wordt gerealiseerd dat er vóór de bouw van een tunnel overeenstemming is bereikt over benodigde voorzieningen. Dit voorkomt dat extra eisen of wensen later in het traject naar voren komen (bij de openstellingsvergunning) hetgeen leidt tot extra kosten en vertraging. Dit is bovendien in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Elverding om besluitvormingsprocessen te stroomlijnen.

Omdat de richtlijn niet in alle voor de bouw van een tunnel noodzakelijke aspecten van veiligheid voorziet, introduceert het wetsvoorstel een norm die is uitgewerkt in standaarduitrustingen. Beide vallen hiermee buiten het harmonisatiebereik van de richtlijn, maar zijn nodig om voor de bouw van een tunnel duidelijkheid te geven over het veiligheidsniveau van een tunnel.

Het wetsvoorstel is vergeleken met de minimumeisen uit de richtlijn. Aangegeven is hieronder waar het wettelijk stelsel verder gaat dan de minimumeisen van de richtlijn en ook waar ten opzichte van de vorige wet een zogeheten kop op de richtlijn is verwijderd.

Toepassingsbereik

De richtlijn heeft betrekking op TEN-tunnels die langer zijn dan 500 meter.

De huidige Warvw en het wetsvoorstel hebben een bredere reikwijdte en een ruimere toepassing van de minimum technische eisen. De huidige Warvw en het wetsvoorstel zijn ook van toepassing op niet TEN-tunnels en op tunnels vanaf 250 meter. Hierbij is wel een onderscheid gemaakt in de standaarduitrusting voor tunnels die in het beheer zijn bij het Rijk of een Provincie, tussen de 250 en 500 meter en tunnels langer dan 500 meter. Dit onderscheid ziet op voorzieningen als een bediencentrale voor tunnels boven de 500 meter en ventilatie boven de 500 meter. Voor dit toepassingsbereik is gekozen vanuit de optiek dat Nederland reeds een hoog veiligheidsniveau had bij de inwerkingtreding van de richtlijn en dit niveau niet naar beneden wil brengen. Daarnaast is het uit de optiek van uniformiteit, niet gewenst om voor tunnels verschillende veiligheidsniveaus en wetgevingsregimes te hanteren.

Risicoanalyses

De richtlijn laat het aan de lidstaten om te bepalen of een analyse nodig is alsmede welke methodologie gebruikt wordt. De huidige Warvw schrijft nog twee analyses voor. Onder het wetsvoorstel is nog maar één analyse verplicht. De parameters uit de richtlijn zijn 1 op 1 overgenomen in de huidige RWS-QRA.

Het uitvoeren van een analyse kost tussen de € 5 000,- en € 10 000,-.

Bediencentrale

De bediencentrales in Nederland worden met name ingezet ter bevordering van de doorstroming en spelen een sleutelrol in het verkeersmanagement. Op grond van de richtlijn moeten wegtunnels langer dan 3000 meter en met meer dan 2000 voertuigen per rijstrook per dag een bediencentrale hebben. Onder de huidige Warvw en het wetsvoorstel is een bediencentrale verplicht bij tunnels langer dan 500 meter. Hiervoor is gekozen omdat in Nederland de intensiteit bij tunnels boven de 500 meter reeds meer dan 2000 voertuigen per rijstrook per dag is.

Nooduitgangen

Bij meer dan 2000 voertuigen per rijstrook per dag vereist de richtlijn nooduitgangen in een tunnel. Deze nooduitgangen mogen volgens de richtlijn ten hoogste 500 meter uit elkaar liggen. Onder de huidige Warvw en het wetsvoorstel liggen de nooduitgangen ten hoogste 100 meter (wegtunnel) of 250 meter (tunnel onder water) uit elkaar. De kosten per nooduitgang liggen tussen de € 25 000,- en de € 50 000,-. Met deze relatief goedkope maatregel wordt de veiligheid en zelfredzaamheid sterk vergroot. Bovendien bevinden zich tijdens de bouw in de betonconstructie van de tunnel vaak doorsteken, zodat nooduitgangen eenvoudig kunnen worden aangebracht.

Brandkranen

De richtlijn vereist dat brandkranen zich ten hoogste 250 meter uit elkaar mogen bevinden. Onder de huidige Warvw en wetsvoorstel is de afstand ten hoogste 100 meter. Dit is een wens van de hulpverleningsdiensten die ik heb overgenomen. De afstand heeft te maken met de lengte van de brandslang. Het koppelen van brandslangen is in de praktijk niet werkbaar. De kosten voor een brandkraan sec zijn € 2 500,-. In een tunnel zitten gemiddeld vier kranen.

Hulpposten

Er moeten ingevolge de richtlijn hulpposten voor handen zijn in de nabijheid van de ingangen en in de tunnel zelf. De onderlinge afstand van hulpposten is bepaald op maximaal 150 meter. Onder de huidige Warvw en het wetsvoorstel mogen hulpposten maximaal 50–60 meter uit elkaar zijn geplaatst. Dit is in lijn met de plaatsing van de brandkranen. De kosten voor een hulppostkast zijn € 25 000,-.

Ventilatie

Net als onder de huidige wetgeving blijft de eis dat er mechanische ventilatie moet zijn in tunnels langer dan 500 meter. In de EU richtlijn wordt mechanische ventilatie om de 1000 meter voorgeschreven. Ventilatie is een effectieve voorziening in tunnels om rook te verdrijven en verhoogt daarmee de zelfredzaamheid. Een ventilatiecluster kost € 200 000,-.

Commissie voor de tunnelveiligheid

De huidige Warvw heeft de Commissie voor de tunnelveiligheid ingesteld die advies geeft over de veiligheid van tunnels op basis van risicoanalyse. De richtlijn stelt niet de eis van verplicht advies door een Commissie. In het wetsvoorstel wordt de Commissie voor de tunnelveiligheid conform de evaluatie en in lijn met de richtlijn opgeheven. Dit is mogelijk omdat nu vooraf in het traject duidelijkheid is wat het gewenste veiligheidsniveau is. Daarnaast wordt deskundig advies geborgd door de vanuit de richtlijn vereiste verplichte raadpleging van veiligheidsbeambten.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende inzicht te hebben gegeven in de afweging die is gemaakt om op enkele punten een bredere toepassing te geven aan de richtlijn.

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