

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doel van dit wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) met als doel het proces en de regelgeving rondom tunnelveiligheid te herzien. De Warvw strekt tot implementatie van 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 Richtlijn).

In de brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2010 (kamerstuk 32 123 A) is geconstateerd dat de huidige wet- en regelgeving ruimte laat voor verschillende interpretaties over het benodigde veiligheidsniveau en de wijze waarop hieraan voldaan moet worden. Dit is een van de redenen voor de problematiek rond de bouw en de openstelling van tunnels in ondermeer de A2 bij Utrecht en de A73 bij Roermond is ondervonden. Daarnaast is er de afgelopen jaren op basis van het rapport van de Commissie Elverding meer inzicht gekomen in het stroomlijnen van besluitvormingsprocessen bij complexe projecten (zie verder paragraaf 2.5).

In de brief is tevens een evaluatieproces aangekondigd om tot herziening van de wet te komen, met als centraal onderwerp de duidelijkheid over het benodigde veiligheidsniveau en de borging daarvan. In deze inmiddels uitgevoerde evaluatie (Kamerstukken II 2010/2011, 29 296, nr. 20) zijn de ervaringen met de huidige wet- en regelgeving op het gebied van tunnelveiligheid in kaart gebracht, is gekeken hoe in het buitenland met tunnelveiligheid wordt omgegaan en hoe de Richtlijn daar is geïmplementeerd. Bij de evaluatie zijn naast het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ook de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken, alsmede de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Veiligheidsberaad en de Commissie voor de tunnelveiligheid. De evaluatie heeft mede gediend als basis voor het voorliggende wetsvoorstel.

Mede namens mijn collega's van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik aangegeven de aanbevelingen uit de evaluatie over te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering door wettelijk een eenduidige norm vast te leggen voor het veiligheidsniveau van tunnels, gestandaardiseerde uitrustingen voor te schrijven en te ontwikkelen in overleg met betrokkenen, het risicoanalyse-instrumentarium te herzien, aan de tunnelbeheerder de mogelijkheid te bieden onder nader bepaalde omstandigheden af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting, om het proces zo in te richten dat voor de start van de bouw van een tunnel de discussie over het voorzieningenniveau wordt beslecht, door te investeren in kennisdeling en een onafhankelijk kennisinstituut, door te verduidelijken welke onderdelen van het proces moeten worden doorlopen voor een tunnel die wezenlijk wordt gewijzigd en door de niet TEN-tunnels een verlengde overgangstermijn te geven.

De hoofdlijn van dit wetsvoorstel betreft het vaststellen wanneer een tunnel veilig is. Dat geschiedt in de eerste plaats door het introduceren van een eenduidige norm. In de tweede plaats wordt die norm geoperationaliseerd in gestandaardiseerde uitrustingen. Hiermee wordt de afweging die voorheen per tunnel afzonderlijk gemaakt werd, nu eenduidig via de wet geregeld. Door met de wetswijziging duidelijkheid te geven over de vragen «wanneer is een tunnel veilig?» en «welke voorzieningen bevat een veilige tunnel?» wordt de regie over de tunnelveiligheid naar het landelijke niveau gehaald. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop kennis en advies per project georganiseerd worden (zie paragraaf 2.3).

Met deze wijzigingen kan het bevoegd gezag blijven liggen bij het college van burgemeester en wethouders. Waardoor de aansluiting met de omgevingsvergunning en de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de hulpverlening geborgd is.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.1 Eenduidige normstelling

Uitgangspunt van het voorstel is om een eenduidige norm voor tunnelveiligheid in de wet vast te leggen met een bijbehorend kwantitatief toetsingsinstrument. Indien aan de norm wordt voldaan is het veiligheidsniveau van de tunnel voldoende. Die norm is daarmee het centrale toetskader binnen de tunnelveiligheidsregelgeving.

Om de norm voor tunnelveiligheid vast te stellen, is na de evaluatie een aanvullend onderzoek uitgevoerd¹. Hiervoor zijn deskundigen op het gebied van fysieke veiligheid en tunnelveiligheid geraadpleegd middels vraaggesprekken en heeft een vergelijking met normen in andere domeinen en het buitenland plaatsgevonden. Hierbij is gekozen voor een norm waarbij slachtoffers niet zijn uit te sluiten, maar waarbij wel voor een hoog veiligheidsniveau wordt gekozen. Risico's zijn overigens niet exact te meten: het gaat er bij de norm om dat er zowel gekeken wordt naar de kans dat zich een bepaald incident voordoet als naar de gevolgen (aantal doden als gevolg van dat incident). Dit is ook de wijze waarop bijvoorbeeld binnen het externe veiligheidsbeleid met risico's wordt omgegaan.

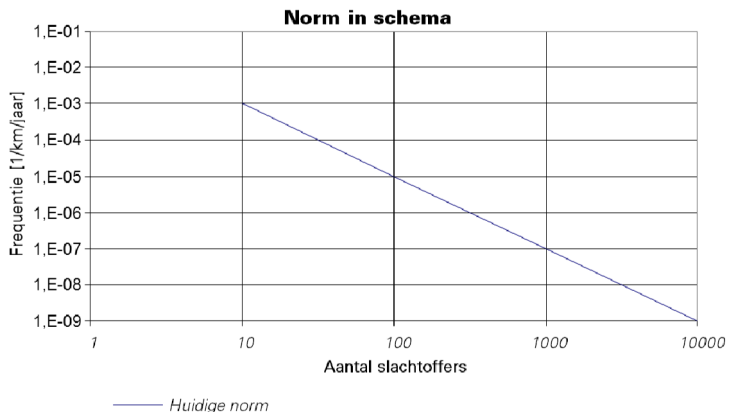
In de wet wordt alleen een norm voor groepsrisico opgenomen. Een van de aanbevelingen in het evaluatierapport is om in de wet zowel een norm voor groepsrisico als voor persoonlijk risico op te nemen. Het hierboven bedoelde onderzoek naar de norm voor tunnelveiligheid heeft er echter toe geleid dat door de onderzoekers is aanbevolen om alleen een norm

¹ Notitie normstelling tunneluitrusting, AEF en Grontmij 2011.

voor groepsrisico in de wet op te nemen. Dit omdat «indien er een norm voor het groepsrisico gehanteerd wordt, ruim wordt voldaan aan de norm voor het persoonlijk risico.» Die aanbeveling is overgenomen en derhalve is er voor gekozen om alleen een norm voor groepsrisico in de wet op te nemen.

Een vergelijking van de norm met de Europese richtlijn is niet goed mogelijk, omdat de richtlijn geen norm bevat. De bij of krachtens de Warvw en de Woningwet gestelde voorschriften bevatten echter de vereisten van de richtlijn en zijn op een aantal punten strenger dan de richtlijn. Zo zijn vluchtdeuren om de 100 of 250 meter in plaats van 500 meter vereist, is mechanische ventilatie bij een lengte van 500 meter voorgeschreven in plaats van bij 1000 meter, is de afstand tussen hulpposten maximaal 60 meter in plaats van 150 bij nieuwe tunnels en 250 meter bij bestaande tunnels, en is een bedieningcentrale voorgeschreven bij een lengte vanaf 500 meter in plaats van een afstand van 3000 meter in combinatie met een verkeersintensiteit van meer dan 2000 voertuigen per rijstrook. De kop bovenop de Europese richtlijn die met deze wijziging blijft bestaan, is een bewuste keuze om de Nederlandse verworvenheden op het terrein van tunnelveiligheid te behouden (zie kamerstukken II 2004–2005, 30 209, nr. 3 blz. 2). Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling van de oorspronkelijke Warvw. Overigens is in het evaluatieonderzoek geconcludeerd dat de richtlijn correct in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, zij het dat er enkele technische details niet zijn overgenomen. De reparatie daarvan maakt deel uit van de aanpassing van de op grond van de Warvw en de Woningwet bestaande regelgeving.

Op basis van het aanvullend onderzoek is gekozen voor de norm $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar. Hierbij is N het aantal dodelijke slachtoffers per incident. In schema ziet de norm er als volgt uit:



De norm betekent dat een ongeval minder acceptabel is, naarmate de gevolgen ervan groter zijn. De kans dat er zich ongevallen voordoen, waarbij 100 doden of meer vallen mag niet groter zijn dan eens in de 100 000 jaar per kilometertunnel. De kans op duizend of meer doden mag op basis van de norm maximaal eens in de 10 miljoen jaar per tunnelkilometer bedragen. Blijkt op basis van de risicoanalyse dat, gezien het ontwerp van de tunnel, de daarin aanwezige tunneluitrusting en het aanwezige verkeer dat de kans op een dergelijke ongevallen groter is, dan dienen aanvullende maatregelen getroffen te worden.

In de ministeriële regeling bij deze wet zal worden vastgelegd op welke wijze de risicoanalyse waarmee getoetst wordt of aan de norm voldaan wordt, dient plaats te vinden. Aangezien de norm is vastgesteld op een kwantitatieve manier, ligt toetsing aan de norm op basis van een

kwantitatieve risicoanalyse voor de hand. Immers omdat de norm een getal betreft is het noodzakelijk die met behulp van een getalsmatige analyse te berekenen.

Het analyseren van risico's wordt op twee momenten in het proces toegepast. In de eerste plaats bij de vaststelling van een gestandaardiseerde uitrusting in de ministeriële regeling. Dan wordt met de risicoanalyse bepaald of een gestandaardiseerde uitrusting borgt dat aan de norm kan worden voldaan (zie verder par. 2.2). Het uitgangspunt is daarmee dat bij toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting de tunnel aan de norm voldoet. In de tweede plaats wordt het analyseren van de risico's bij iedere nieuw te bouwen tunnel of wezenlijk te wijzigen tunnel uitgevoerd. Daarmee wordt vastgesteld of in het specifieke geval ook daadwerkelijk aan de norm wordt voldaan. Kort gezegd betekent dat dat wordt getoetst of een gestandaardiseerde uitrusting borgt dat de te realiseren tunnel, gegeven de specifieke locatie en verkeerssamenstelling, met toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting daadwerkelijk aan de norm voldoet

2.2 Gestandaardiseerde uitrustingen

Voor de aanleg van nieuwe tunnels wordt de vastgestelde norm geoperationaliseerd in bij ministeriële regeling vast te stellen gestandaardiseerde uitrustingen. Het betreft hier dus de installaties en systemen die in en bij de tunnel worden gehangen. Deze uitrustingen kunnen per type en per gebruik van de tunnel verschillen. Zo kan er verschil worden gemaakt in lengte (al dan niet boven de 500 meter) of het feit dat de tunnel onder een waterweg komt. Met de keuze voor de gestandaardiseerde uitrusting is de discussie over welke voorzieningen er in een tunnel moeten komen, afgesloten. De fysieke eigenschappen van tunnels en de omgeving waarin ze liggen, verschillen sterk per project. De installaties die erin worden geplaatst, echter nauwelijks. Juist deze installaties vormen een hoofdpunt van de tunnelproblematiek in Nederland.

Onder de situatie zoals die met dit wetsvoorstel wordt voorzien moet de gestandaardiseerde uitrusting aan de norm voldoen. Daarvoor wordt de gestandaardiseerde uitrusting bij vaststelling getoetst en wordt advies aangevraagd aan het Veiligheidsberaad. Daarbij is het van belang dat deze adviseert over de aannames over de zelfredzaamheid en de hulpverlening, die bij de toetsing van de uitrusting worden gebruikt. Het advies van het Veiligheidsberaad betrek ik bij de vaststelling van de gestandaardiseerde uitrusting in de ministeriële regeling. In de toelichting bij die regeling wordt gemotiveerd hoe het advies daarin is meegenomen. De gestandaardiseerde uitrusting is als zodanig niet direct gekoppeld aan fysieke eigenschappen, die wel nodig zijn om de toetsing te kunnen doorlopen. Bij de toetsing van de gestandaardiseerde uitrusting worden daarom de fysieke eigenschappen (zoals ligging, lengte en verkeersvoorkomens) van de bestaande en geplande tunnels als uitgangspunt gehanteerd. Daarmee sluit de toetsing aan bij de praktijk. Er kan dan redelijkerwijs van uit worden gegaan dat met de gestandaardiseerde uitrusting in toekomstige tunnels aan de norm wordt voldaan. Doordat de uitrustingen op deze wijze aan de norm worden getoetst, is vervolgens per project een minder zware toets nodig.

De gestandaardiseerde uitrustingen worden eens in de vijf jaar herzien. Hiermee wordt aan de ene kant de zekerheid geboden dat de gestandaardiseerde uitrustingen niet voortdurend wijzigen en aan de andere kant de mogelijkheid geboden om in te spelen op de voortschrijdende techniek en de ontwikkelingen in het veld. Afhankelijk van de aard van die wijzigingen zal tegelijkertijd met die wijzigingen bezien worden in hoeverre de

ministeriële regeling tot wijziging van die gestandaardiseerde uitrustingen in overgangsrecht voor dan bestaande tunnels zal voorzien.

Met de gestandaardiseerde uitrusting liggen de fysieke veiligheidsmaatregelen voor tunnels vast. De fysieke veiligheidsmaatregelen worden in de gestandaardiseerde uitrusting nader uitgewerkt op het niveau van prestatie-eisen. Met toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting zal in het algemeen sprake zijn van een tunnel die voldoet aan de in deze wet gestelde veiligheidsnorm. Per tunnelproject doorloopt de tunnel inclusief de gestandaardiseerde uitrusting nog wel een risicoanalyse voor het geheel. Zo wordt getoetst met inachtneming van de tunnelspecifieke kenmerken en omstandigheden. Indien een specifieke tunnel ondanks toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting niet aan de veiligheidsnorm voldoet, zullen er in dat specifieke project maatregelen moeten worden getroffen om wel aan de veiligheidsnorm te voldoen.

Afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting kan alleen in drie categorieën van gevallen. De eerste betreft de situatie als in de laatste zin van de vorige alinea beschreven. De tweede en derde betreft de situatie waarin het op basis van de Woningwet of op basis van de Richtlijn mogelijk is om alternatieve maatregelen te treffen (zie de toelichting bij artikel 6b). Om te waarborgen dat in die gevallen het behalen van de veiligheidsnorm en daarmee de veiligheid niet in het geding komt, is een advies van de tunnelveiligheidsbeambte in die gevallen vereist.

2.3 Commissie voor de tunnelveiligheid

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Commissie voor de tunnelveiligheid op te heffen. De Commissie heeft met veel kennis en expertise bijgedragen op het gebied van tunnelveiligheid. Met de herziening van de regelgeving kunnen deze rollen echter effectiever en zonder nationale kop op de Europese regelgeving in het proces worden verankerd. Er vindt immers een verschuiving plaats van de huidige situatie van advisering per project naar het borgen van generieke kennis die door toepassing van de criteria uit de wet wordt ingebracht in de projecten. Met de gestandaardiseerde uitrusting is de norm vertaald naar een praktische uitwerking. Daarvoor worden de kennis- en adviesrol die nu bij de Commissie zijn belegd, op een andere wijze belegd (zie hierna).

De wet voorziet ook in een adviesrol voor de tunnelveiligheidsbeambte, een adviesrol die rechtstreeks is gebaseerd op de Richtlijn. In het huidige voorstel wordt de adviesrol volledig bij de tunnelveiligheidsbeambte belegd. De taken van de tunnelveiligheidsbeambte worden nader in de ministeriële regeling bepaald. De tunnelveiligheidsbeambte is op grond van artikel 5 van de Warvw voor de uitvoering van de aan hem in de wet opgedragen taken onafhankelijk.

Het is bij tunnelveiligheid van groot belang dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is. De rol die de Commissie op dit vlak heeft vervuld, wordt verder aangevuld en neergelegd bij een reeds bestaand kennisplatform. Kerntaak is om de kennis op het gebied van tunnelveiligheid up to date beschikbaar te hebben en te maken voor alle betrokken partijen die hun kennis daar kunnen halen. Daarnaast kan het platform haar kennis inbrengen bij de periodieke actualisering van de gestandaardiseerde uitrustingen. Gezien de achtergrond en de onafhankelijke en deels private positie van de organisaties die van het platform deel uitmaken, wordt verwacht dat door het platform gegenereerde kennis een breed draagvlak zal hebben, zonder dat daarmee voor betrokkenen onnodig dwingende kaders gecreëerd worden.

2.4 De Richtlijn

De Europese Richtlijn heeft een beperktere reikwijdte dan de huidige wet. De Richtlijn is van toepassing op tunnels met een lengte van meer dan 500 meter, de Warvw daarentegen op tunnels met een lengte van meer dan 250 meter. De richtlijn heeft betrekking op de tunnels in het Trans Europese Netwerk (in Nederland betreft dat een groot deel van de autosnelwegen), de Warvw op alle wegtunnels. Met de evaluatie werd geconstateerd dat het juridisch mogelijk is om de Warvw in reikwijdte te beperken tot TEN-tunnels langer dan 500 meter, maar ook dat dit naar verwachting onduidelijkheid oplevert voor de totstandkoming van kleinere tunnels. Voorstel is om deze bredere reikwijdte van de Warvw te handhaven. Doordat met de voorgestelde wijziging van het proces en wetgeving veel duidelijkheid over de vereiste veiligheidsniveau en voorzieningen wordt gegeven, kunnen met de huidige reikwijdte meer tunnels van deze duidelijkheid profiteren. Bovendien vallen de verschillende tunnels op deze wijze onder hetzelfde kader. Dat geldt ook voor tunnels die qua lengte onder de Warvw vallen, maar die een specifieke bestemming of context hebben zoals bustunnels of particuliere tunnels. Naar verwachting kunnen die tunnels met toepassing van de gelijkwaardigheidbepaling uit het Bouwbesluit 2003 aan de Warvw voldoen. Ook tunnels die uit gecombineerde vervoermodaliteiten bestaan (zoals een tunnel voor zowel spoor als weg) vallen deels onder de wet, namelijk voor zover het de tunnelbuis betreft waar wegvervoer door heen gaat. De Richtlijn biedt mogelijkheden om meer ruimte te geven om te voldoen aan de eisen voor bestaande tunnels. Van deze mogelijkheden is in de huidige wet geen gebruik gemaakt: op grond de huidige wet zouden alle tunnels vanaf 1 mei 2014 aan de eisen uit de Richtlijn moeten voldoen. Voorgesteld wordt om naar analogie van de in de Richtlijn geboden mogelijkheden voor verlenging van de overgangstermijn renovatieverplichtingen bij TEN-tunnels, de niet-TEN-tunnels meer respijt te geven, tot 2019. Hiermee wordt voorkomen dat renovaties onder een te hoge tijdsdruk hoeven plaats te vinden.

2.5 Versnelling besluitvorming infrastructuur

Door het vaststellen van een veiligheidsnorm en deze in gestandaardiseerde uitrustingen te operationaliseren, kunnen veel beter aan het begin van het proces om een tunnel te bouwen harde afspraken gemaakt worden. Met een standaard liggen de fysieke veiligheidsmaatregelen vast en is het verdere proces dus gericht op de keuze van de gestandaardiseerde uitrusting en de veiligheidsorganisatie. Door dit aan het begin door zowel de tunnelbeheerder als de gemeenten en hulpverleningsdiensten te laten onderkennen, komt er vroegtijdig duidelijkheid over de veiligheidsmaatregelen. Deze werkwijze sluit ook aan bij de adviezen van de Commissie Elverding in het kader van versnelling besluitvorming infrastructuur: in een vroeg stadium alle relevante partijen bij de besluitvorming betrekken en vervolgens niet terugkomen op gemaakte afspraken.

2.6 Wijziging van een bestaande tunnel

Een van de aanbevelingen uit de evaluatie is om in de Warvw duidelijker vast te leggen op welke wijze de procedure voor de aanleg van een tunnel moet worden doorlopen indien een tunnel gerenoveerd wordt. Die aanbeveling wordt in dit wetsvoorstel overgenomen door te verduidelijken welke processtappen wel en welke niet van toepassing zijn op de situatie dat een tunnel die reeds over een openstellingsvergunning beschikt gewijzigd wordt. De procedure voor een wijziging van een tunnel volgt uit de artikelen 6d, 7, tweede lid en artikel 8a.

Om te bepalen wanneer sprake is van een wijziging van een tunnel waarvoor de procedure van de Warvw moet worden doorlopen, wordt aangesloten bij de terminologie die Richtlijn daarvoor hanteert in de artikelen 3.2 en 4.1 van bijlage II, namelijk: wezenlijke wijziging in de constructie, voorzieningen of gebruik. Over wat daar precies onder wordt verstaan geeft de Richtlijn geen uitsluitel. Wel moet de wezenlijke wijziging van dien aard zijn dat onderdelen van de veiligheidsdocumentatie (onder de Warvw: het veiligheidsbeheerplan) wellicht ingrijpend gewijzigd moeten worden. Bij wezenlijke wijzigingen kan gedacht worden aan zaken zoals wijzigingen waarvoor een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten is vereist, een verandering van de categorie voor het vervoer van gevaarlijke stoffen of een verandering van de rijstroken in de tunnel (zie verder de toelichting bij artikel 6d).

2.7 Openstellingvergunning

Met dit proces wijzigt ook de rol van de openstellingvergunning en de omgevingsvergunning. Door het toepassen van een gestandaardiseerde uitrusting is de keuze over de benodigde uitrusting van een tunnel al in de planfase beslecht en daarmee is de veiligheid van de tunnel gegeven omdat met de uitrusting wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Slechts een onvolledige of onjuiste uitvoering van die uitrusting kan er toe leiden dat niet aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Bij de openstellingvergunning is het dus vooral zaak om te bekijken of de gekozen gestandaardiseerde uitrusting ook daadwerkelijk is toegepast. Indien een alternatieve maatregel nodig is om aan de norm te kunnen voldoen, maakt deze alternatieve maatregel voor dit project deel uit van de eerder gekozen uitrusting. Vanwege de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de hulpverlening en de bouwvergunning, is het logisch het verlenen van de openstellingvergunning bij de gemeente te laten liggen. Hierdoor wordt tevens voorkomen dat de discussie rond de openstellingvergunning verschuift naar de omgevingsvergunning of afspraken over hulpverlening na openstelling. Doordat de discussie met dit wetsvoorstel juist inhoudelijk wordt beslecht, is een wijziging van de formele rollen niet noodzakelijk.

2.8 Reikwijdte

Het doel van de wet blijft ook met dit wijzigingsvoorstel om de veiligheid in wegtunnels te regelen. De wet ziet dus op een zeer specifiek onderdeel van het veiligheidsbeleid. Immers op zaken als verkeersveiligheid, externe veiligheid en ruimtelijke ordening zijn andere wetten reeds van toepassing. Deze gelden ook voor projecten waarin tunnels voorzien zijn. Voor de implementatie van de Europese richtlijn was een specifieke wet voor de veiligheid in wegtunnels echter nodig en daarin voorziet deze wet dan ook.

3. Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Naast vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ en van BZK zijn ook vertegenwoordigers van IPO, VNG en Veiligheidsberaad middels begeleidingscommissie en stuurgroepen betrokken geweest bij achtereenvolgens de evaluatie van de Warvw, de vertaling van het standpunt naar een ambtelijk voorontwerp ten behoeve van consultatie en de besluitvorming over het wijzigen van het voorontwerp naar aanleiding van de hoofdlijnen van de consultatie.

Gedurende zes weken is er een consultatie gehouden op het voorontwerp van dit wetsvoorstel. Die consultatie heeft geleid tot een inhoudelijke inbreng van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veilig-

heidsberaad, de Commissie voor de tunnelveiligheid, de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Schiedam, Utrecht en Maastricht (hierna: de tunnelburgemeesters), de Raad van Regionaal Commandanten (RRC), de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Schiphol Group, de gemeente Amsterdam en de gemeente Maastricht. Het IPO, dat heeft afgezien van een reactie op het wetsvoorstel.

De hoofdlijnen die uit de consultatie naar voren zijn gekomen

Risicoanalyse:

De partijen pleiten ervoor om niet alleen een kwantitatieve risicoanalyse te hanteren, maar ook een scenarioanalyse. Dat is volgens partijen noodzakelijk omwille van de eenduidigheid van advisering door de veiligheidsregio's alsmede om alle veiligheidsdoelen op locatiespecifieke aspecten te kunnen toetsen. Met de scenarioanalyse zou voldoende inzicht kunnen worden verkregen in de resterende veiligheidsrisico's alsmede op de lange termijn impact van grootschalige incidenten c.q. de kans op maatschappelijke ontwrichting.

In de huidige wet worden in de ministeriële regeling twee methoden van risicoanalyse aangewezen. Een kwantitatieve risicoanalyse en een scenarioanalyse. Aangezien de in dit wetsvoorstel opgenomen norm kwantitatief van aard is, zal de toetsing aan de norm met behulp van een kwantitatieve risicoanalyse geschieden en wordt alleen een kwantitatieve risicoanalyse voorgeschreven.

Met een scenarioanalyse wordt voor het geval een bepaald incident zich voordoet gekeken hoe mensen zich in veiligheid kunnen brengen (zelfredzaamheid) of hulpverlening plaats kan vinden. Het niet hanteren van de scenarioanalyse als toetsinstrument aan de norm, laat onverlet dat de partijen een analyse van scenario's gebruiken bij hun inbreng in het proces. Dat kan bij het leveren van inbreng voor het vaststellen van een gestandaardiseerde uitrusting in de ministeriële regeling. Immers bij het vaststellen van een standaarduitrusting wordt in de kwantitatieve risicoanalyse uitgegaan van een bepaalde hoeveelheid slachtoffers bij een bepaald incident. Dit wordt uiteraard beïnvloed door de mogelijkheid van mensen om zichzelf te redden (zelfredzaamheid) en de mogelijkheid van hulpverleningsdiensten om op te treden. Daarnaast kan die inbreng ook bij het opstellen van het veiligheidsbeheerplan. In dit 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. Het calamiteitenbestrijdingsplan dat onderdeel uitmaakt van het veiligheidsbeheerplan is dan ook geëigende plek om vanuit de betrokken hulpverleningsdiensten en bevoegd gezag de resultaten van de scenarioanalyse in te brengen.

Veiligheidsnorm:

Door alle partijen werd verzocht de norm meer toe te lichten. Het Veiligheidsberaad stelt dat deze norm een verlaging van het veiligheidsniveau betekent van tunnels ten opzichte van het niveau dat de laatste jaren is bereikt. De Tunnelburgemeesters onderschrijven de notie dat er een eenduidige normstelling nodig is. Zij achten, evenals VNG, echter de voorgestelde veiligheidsnorm te smal voor een adequate veiligheidstoets omdat zij een toetsing aan meerdere doelen wenselijk vinden. Bovendien zou de norm aangepast moeten kunnen worden aan nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Ook RRC en GHOR stellen dat de norm te smal is en dat ook andere doelen betrokken moeten worden.

De veiligheidsnorm is nader toegelicht in paragraaf 2.1 en ziet op de veiligheid in de tunnel, omdat dat de reikwijdte van de wet is. De norm vormt een hoofdelement van dit wetsvoorstel en wordt daarom in de wet vastgelegd. Indien daar op enig moment aanleiding toe is kan de norm worden aangepast middels een wetswijziging, wat gezien de functie van de norm in dit wetsvoorstel gerechtvaardigd is. Er is dus wel sprake van dat de norm voor de komende tijd vastligt, maar niet dat deze niet om bijvoorbeeld bovengenoemde redenen kan worden aangepast.

Kennis en advies:

De VNG, Commissie voor de tunnelveiligheid, de tunnelburgemeesters, het Veiligheidsberaad, het GHOR, de RRC en het NVBR pleiten er voor om in plaats van de op te heffen Commissie voor de tunnelveiligheid een Tunnelautoriteit in te stellen. In die autoriteit zouden kennis over tunnel en de advisering over tunnels samen moeten komen. De tunnelburgemeesters achten het mogelijk dat de adviesfunctie wordt beperkt tot de veiligheidsbeambte indien daar ten aanzien van de onafhankelijkheid nadere voorwaarden aan worden verbonden.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de Commissie voor de tunnelveiligheid op te heffen en de aspecten kennis over tunnelveiligheid en advies over tunnelveiligheid apart van elkaar te organiseren. Dit om zo de adviesfunctie duidelijk te scheiden van de kennisfunctie. Advies wordt door de tunnelveiligheidsbeambte gegeven over de specifieke tunnelprojecten. Terwijl de kennis zo georganiseerd wordt (zie par. 2.3) dat brede kennis actueel en beschikbaar wordt gemaakt voor alle bij het tunnelproces betrokken partijen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de bij het kennisplatform te behalen kennis breed gedragen kan worden, immers het kennisplatform heeft geen rol bij de totstandkoming van specifieke tunnelprojecten. Het voorstel over te gaan tot het instellen van een tunnelautoriteit waarin kennis en advies zou zijn gebundeld wordt daarom niet overgenomen. Bij de invulling van het kennisplatform betrek ik vanzelfsprekend de betrokken partijen.

De onafhankelijkheid van de veiligheidsbeambte volgt direct uit het huidige artikel 5, derde lid, derde volzin, welke luidt: De veiligheidsbeambte is voor de uitoefening van de bij of krachtens deze wet aan hem opgedragen taken onafhankelijk.» Aan dat artikellid verandert deze wet niets. Daarom is er ook geen aanleiding om in de wet nadere voorwaarden aan die onafhankelijkheid te verbinden. Evenwel onderzoek ik of ik naast deze wettelijke norm ook op meer praktische wijze, in de zin van organisatorische aspecten, tegemoet kan komen aan de wens om nadere voorwaarden te verbinden aan de onafhankelijkheid.

Openstellingsvergunning:

Onder de Warvw kan een openstellingsvergunning niet onder voorwaarden worden verleend. In de consultatie is door VNG, de tunnelburgemeesters, NVBR, RRC, GHOR en gemeente Amsterdam gepleit voor het onder strikte voorwaarden mogelijk maken van het verbinden van voorwaarden aan een vergunning. Hun reden daarvoor is dat dit de beschikbaarheid van de tunnel vergroot bij het tijdens de behandeling van de aanvraag van de openstellingsvergunning constateren van kortdurende gebreken zonder substantiële veiligheidsrisico's.

Dit punt is overgenomen, zie daarvoor de toelichting bij artikel I, onderdeel g.

Definitie tunnel

De VNG, de tunnelburgemeesters, RRC, GHOR en Veiligheidsberaad stellen dat er in het wetsvoorstel impliciet voor wordt gekozen de reikwijdte van de Warvw in te perken tot de omsloten tunnelconstructie en zij pleiten voor een bredere reikwijdte van de Warvw wat betreft de inpassing van de tunnel in de omgeving. Van een inperking van de reikwijdte van de tunnel is geen sprake. Het wetsvoorstel verandert daar niets aan en blijft, evenals de richtlijn, betrekking hebben op het langst omsloten gedeelte van de tunnel en ziet daarmee dus op de veiligheid in de tunnel. De Warvw is ten slotte geen integrale tunnelwet die alle aspecten met betrekking tot tunnels regelt. Op zaken zoals verkeersveiligheid, externe veiligheid en ruimtelijke ordening zijn andere wetten reeds van toepassing. Die wetten gelden ook voor projecten waarin tunnels voorzien zijn.

Gestandaardiseerde uitrusting:

In de inbrengen van VNG, de tunnelburgemeesters, de gemeente Amsterdam, de gemeente Maastricht, de provincie Noord-Holland, Schiphol Group, GHOR, RRC en NVBR wordt ingegaan op de al dan niet toepasbaarheid van standaarduitrustingen op niet-rijkstunnels. Hierbij wordt ook aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Specifiek worden hierbij voorbeelden genoemd van tunnels waar andersoortig verkeer doorheen gaat (bustunnels, landbouwvoertuigen en tunnels voor vervoer van goederen onder Schiphol).

Dit voorstel voorziet in de mogelijkheid om voor verschillende typen tunnels verschillende standaarduitrustingen vast te stellen. Zodra de standaarduitrustingen zoals die nu ontwikkeld worden voor rijkstunnels, gereed zijn zal met de betrokken decentrale en particuliere tunnelbeheerders bezien worden of die standaarduitrustingen ook op hun tunnels van toepassing zijn of dat daarop aanpassingen nodig zijn. Los daarvan voorziet het wetsvoorstel in artikel 6b, derde lid, in de mogelijkheid om van een standaarduitrusting af te wijken:

- na advies van de veiligheidsbeambte en
- indien het noodzakelijk is om aan de norm te voldoen en
- voldaan wordt aan de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit 2003 of wanneer de bepalingen over innovatie en gelijkwaardigheid als bedoeld in de richtlijn van toepassing zijn.

Betrokkenheid bevoegd gezag bij keuze gestandaardiseerde uitrusting:

De VNG, de Tunnelburgemeesters, de NVBR, de RRC en GHOR stellen voor de keuze van de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting op een specifiek project niet «na overleg met» maar «in overeenstemming met» het bevoegd gezag te maken. Dat is, aldus de VNG, nodig om zo in voldoende mate betrokken te worden bij het te bepalen voorzieningenniveau in de tunnel zodat de gemeenten later bij de openstellingvergunning een verantwoord besluit kunnen nemen.

Met dit wetsvoorstel wordt het te bepalen voorzieningenniveau in de tunnel uitgewerkt in verschillende gestandaardiseerde uitrustingen. Die gestandaardiseerde uitrustingen kunnen verschillen naar type tunnel (bijv. betreft het een landtunnel of een tunnel onder water etc.) of naar type gebruik van de tunnel (bijv. betreft het een tunnel waar het mogelijk is om de verkeersrichting om te keren) en worden vastgesteld in de ministeriële regeling. Bij de vaststelling van de verschillende standaarduitrustingen in de ministeriële regeling heeft het Veiligheidsberaad een formele adviesrol en is instemming van de ministers van VenJ en BZK vereist. Daarnaast wordt bij de vaststelling van de gestandaardiseerde uitrustingen in de ministeriële regeling ook reeds bepaald of met toepassing van die

uitrustingen voldaan wordt aan de in artikel 6, eerste lid, gestelde norm (zie over dit laatste punt de toelichting bij artikel 6a, tweede lid). De VNG, maar ook NVBR, RRC, GHOR en Veiligheidsberaad zijn betrokken in het voortraject van dit wetsvoorstel en bij de ontwikkeling van bovengenoemde gestandaardiseerde uitrustingen.

Bij de keuze voor de gestandaardiseerde uitrusting gaat het daarom niet meer om de vraag welk voorzieningenniveau in de tunnel moet worden gehanteerd, maar gaat het om de keuze welke gestandaardiseerde uitrusting toegepast wordt gegeven de fysieke, geografische en verkeerskundige kenmerken van de beoogde tunnel. Voor iedere tunnel onder het bereik van de wet geldt (afhankelijk van de lengte, al dan niet groter dan 500 meter) een zelfde gestandaardiseerde uitrusting, die echter aangevuld wordt voor zover het een tunnel betreft met bijzondere kenmerken. In de regeling bij de wet worden die bijzondere kenmerken en de daaraan gekoppelde aanvullende eisen aan de gestandaardiseerde uitrusting limitatief beschreven. Dat betekent dat voor iedere tunnel onder het bereik van de wet de gestandaardiseerde uitrusting geldt, daarin is geen bestuurlijke afweging, en dat indien het een tunnel onder een waterweg betreft, indien het een tunnel met een doorrijhoogte lager dan 4,7 meter betreft, of indien het in de tunnel mogelijk is om de verkeersrichting om te keren, aanvullend op de gestandaardiseerde uitrusting met name beschreven voorzieningen worden getroffen. Ook dit betreft geen bestuurlijke afweging, aangezien het direct voortvloeit uit het type tunnel waarvoor is gekozen. De keuze voor de in te passen gestandaardiseerde uitrusting betreft daarmee geen bestuurlijke afweging maar er wordt vastgesteld welke gestandaardiseerde uitrusting aansluit bij de kenmerken van de beoogde tunnel. Ik acht het van belang om hierbij het bevoegd gezag te betrekken. Het vereisen van overeenstemming is in deze situatie echter een te zware eis, die bovendien leidt tot een verdere juridificering. In dit wetsvoorstel handhaaf ik daarom dat de keuze voor de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting wordt gemaakt «na overleg met» het bevoegd gezag. De verwachting is dat er in bij de keuze van de gestandaardiseerde uitrusting geen zwaarwegende verschillen van opvatting tussen de tunnelbeheerder en het bevoegd gezag kunnen zijn en dat er dus in overleg uitgekomen wordt. Immers de keuzemogelijkheden (de gestandaardiseerde uitrustingen) liggen vast in de ministeriële regeling en de specifieke kenmerken van de voorgenomen tunnel leiden tot de gestandaardiseerde uitrusting die recht doet aan die kenmerken. Bovendien heb ik er vertrouwen in dat we in het proces met bestuurlijke partners tot goede afspraken kunnen komen. Hiervoor is het regelen dat er overleg plaats vindt voldoende. Daarnaast is met deze formulering ook duidelijk wat er gebeurt in het uiterste geval dat er geen overeenstemming bereikt kan worden. In het planologische besluit is het logisch dat de tunnelbeheerder dan de keuze voor de standaarduitrusting nader motiveert.

Ten slotte stelt het bevoegd gezag bij de aanvraag van de vergunning tot openstelling vast of de uitrusting van de tunnels is uitgevoerd overeenkomstig de gekozen gestandaardiseerde uitrusting. Daarmee en gezien de hierboven beschreven betrokkenheid in de eerdere fases van het proces kan het bevoegd gezag mijns inziens een verantwoord besluit nemen op de aanvraag van een vergunning tot openstelling.

4. Bestuurlijke lasten

Er heeft geen grote verschuiving plaats in de bestuurlijke lasten zoals die in de Warvw zijn vastgesteld (zie Kamerstukken II, 2004–2005, 30 209, nr. 3 blz. 7). De met de Warvw geïntroduceerde nieuwe taken op het gebied van tunnelveiligheid blijven grotendeels intact. Ten opzichte van de huidige

wet vervalt de verplichting voor het Bevoegde college van burgemeesters en wethouders om bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning rekening te houden met het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Daarvoor komt in de plaats dat de resultaten van de risicoanalyse moeten worden overlegd. In plaats van het verrichten van twee risicoanalyses op twee verschillende momenten hoeft er voor een project nog één risicoanalyse op één moment te worden verricht. De bij ministeriële regeling aan te wijzen methode voor risicoanalyse zal niet meer bestaan uit het aanwijzen van twee soorten risicoanalyses (scenarioanalyse en kwantitatieve risicoanalyse) maar alleen uit een kwantitatieve risicoanalyse (zie verder par 2.1). Dit brengt dus een vermindering van lasten met zich mee. Daarnaast leidt dit wetsvoorstel wel tot een nieuw moment waarin de tunnelbeheerder met het Bevoegd college van burgemeester en wethouders zal overleggen, namelijk over welke gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast. Ook geldt dat bij de vaststelling van de gestandaardiseerde uitrustingen het Veiligheidsberaad in de gelegenheid wordt gesteld advies daarover uit te brengen.

5. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel brengt evenals de Warvw (zie kamerstukken II, 2004–2005, 30 209, nr. 3 blz. 7) geen administratieve lasten met zich mee voor burgers en bedrijfsleven.

6. Uitvoerings- en handhavingstoets

Op het voorontwerp heeft Rijkswaterstaat (RWS) een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. De hoofdlijnen van die toets zijn de volgende.

RWS verzoekt om op een aantal punten nadere toelichting of duidelijkheid te geven. Daarvoor draagt zij met name aan om de norm, de toetsing van de gestandaardiseerde uitrusting aan de norm, de taken van de veiligheidsbeambte in de toelichting en de term «wezenlijke wijziging» te verduidelijken.

RWS adviseert voorts om een kwantitatieve risicoanalyse voor de voorgestelde norm te hanteren.

7. Bedrijfseffecten en markteffectentoets

Dit wetsvoorstel bevat geen voorschriften gericht tot het bedrijfsleven en heeft geen bedrijfseffecten. Het wetsvoorstel heeft tevens geen markteffecten.

8. Milieueffectentoets.

Dit wetsvoorstel heeft geen effecten op het milieu.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel D

Artikel 6

Dit artikel regelt dat een tunnel blijkens een risicoanalyse aan de in dit artikel gestelde veiligheidsnorm, namelijk $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar voldoet. Waarbij «N» het aantal slachtoffers per incident vanaf 10 is. Zie voor de achtergronden bij de keuze voor deze norm par 2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid komt overeen met het huidige artikel 6, eerste lid, derde volzin maar is redactioneel aangepast aan de richtlijntekst. Met functioneel onafhankelijk wordt bedoeld dat de risicoanalyse niet uitgevoerd wordt door hen die taken, verplichtingen of bevoegdheden hebben of zullen hebben met betrekking tot de tunnel, zoals de tunnelbeheerder of leden van het Bevoegd college van burgemeesters en wethouders (zie ook Kamerstukken II, 2004–2005, 30 209, nr. 3, blz. 11). Dit laat echter onverlet dat degene die de risicoanalyse uitvoert, evenals de veiligheidsbeambte, onderdeel uit kan maken van bijvoorbeeld de organisatie van de tunnelbeheerder of het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Daarbij is wel van belang dat dit organisatorisch zo is vormgegeven dat de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd, dat wil zeggen dat de uitvoerder van de risicoanalyse vrij van instructies de risicoanalyse kan uitvoeren.

Het derde lid komt overeen met het huidige artikel 6, eerste lid, laatste volzin. De bij ministeriële regeling aan te wijzen risicoanalyse zal in tegenstelling tot onder de huidige wetgeving niet zien op zowel een kwantitatieve risicoanalyse als een scenarioanalyse, maar zich beperken tot een kwantitatieve risicoanalyse. Zie ook par 2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 6a

De wijze waarop de gestandaardiseerde uitrusting in het totstandkomingsproces van tunnels is betrokken wordt in dit wetsvoorstel geregeld. De technische uitwerking van wat die gestandaardiseerde uitrusting inhoudt wordt bij ministeriële regeling geregeld. De standaarden zullen, aangezien die bij ministeriële regeling worden vastgesteld, in overeenstemming moeten zijn met de regels die het Barvw en het Bouwbesluit aan tunnels stellen.

Er gelden drie bijzondere vereisten aan de totstandkoming van de gestandaardiseerde uitrusting in de ministeriële regeling. Het eerste is een inhoudelijke vereiste en stelt dat de gestandaardiseerde uitrusting moet worden getoetst aan de norm genoemd in artikel 6, eerste lid. De gestandaardiseerde uitrusting is als zodanig niet direct gekoppeld aan fysieke eigenschappen, die wel nodig zijn om de toetsing te kunnen doorlopen. Bij de toetsing van de gestandaardiseerde uitrusting worden daarom de fysieke eigenschappen (zoals ligging, lengte en verkeersvoorkomens) van de bestaande en geplande tunnels als uitgangspunt gehanteerd. Daarmee sluit de toetsing aan bij de praktijk. Er kan dan redelijkerwijs van uit worden gegaan dat met de gestandaardiseerde uitrusting in toekomstige tunnels aan de norm wordt voldaan.

De tweede en derde vereisten stellen eisen aan de totstandkomingsprocedure en waarborgen zo dat de verschillende betrokken belangen ingebracht worden bij de vaststelling van de gestandaardiseerde uitrusting. Het eerste procedurele vereiste is dat de gestandaardiseerde uitrusting in overeenstemming met de ministers van BZK en VenJ worden vastgesteld. Het tweede procedurele vereiste is dat het Veiligheidsberaad in de gelegenheid wordt gesteld om advies over de voorgenomen gestandaardiseerde uitrusting te geven.

De gestandaardiseerde uitrustingen zullen periodiek, iedere vijf jaar, opnieuw bezien worden om vast te stellen of het nodig is aanpassingen in de gestandaardiseerde uitrusting door te voeren, zoals bijvoorbeeld innovaties. Dit artikel is ook van toepassing op de wijziging van de gestandaardiseerde uitrustingen. Afhankelijk van de aard van die wijzigingen zal tegelijkertijd met die wijzigingen bezien worden in

hoeverre de ministeriële regeling tot wijziging van die gestandaardiseerde uitrustingen in overgangsrecht voor dan bestaande tunnels zal voorzien.

Artikel 6b

In dit artikel wordt enerzijds bepaald dat de tunnelbeheerder een risicoanalyse laat uitvoeren ten aanzien van het tracé van de tunnel en anderzijds dat de tunnelbeheerder bij het ontwerpen van een tunnel gebruik maakt van een gestandaardiseerde uitrusting. De tunnelbeheerder maakt de keuze voor de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting tijdens de planologische fase, zodat uiterlijk bij het tracébesluit of uiterlijk bij het ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan vaststaat welke gestandaardiseerde uitrusting voor de betreffende tunnel gebruikt zal gaan worden. Ook indien de tunnelbeheerder op grond van artikel 6b, derde lid, geen (volledig) gebruik maakt van de gestandaardiseerde uitrusting maar daarvan afwijkt, zal ook tijdens de planologische fase zoals hierboven beschreven vastgesteld moeten worden hoe de uitrusting er dan uit komt te zien.

De keuze voor de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting wordt gemaakt na overleg met het bevoegde college van burgemeester en wethouders.

In het derde lid wordt bepaald dat de tunnelbeheerder, na daarover advies aan de veiligheidsbeambte te hebben gevraagd, kan besluiten om af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting. Net als bij de keuze voor de gestandaardiseerde uitrusting gebeurt ook deze keuze na overleg met het bevoegde college van burgemeester en wethouders. Het afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting kan in twee situaties.

De eerste betreft de situatie waarin met toepassing van een van de gestandaardiseerde uitrustingen niet aan de norm wordt voldaan, bijvoorbeeld in verband met voor die tunnel specifieke fysieke, geografische of verkeerstechnische omstandigheden waardoor de tunnel bijzondere bouwkenmerken heeft. In dat geval zullen op de gestandaardiseerde uitrusting die aanvullende maatregelen moeten worden genomen die ervoor zorgen dat de specifieke tunnel wel aan de norm voldoet.

De tweede betreft de situatie waarin de tunnelbeheerder bijvoorbeeld een experiment wil uitvoeren of innovatieve toepassingen wil gebruiken. Het vierde lid betreft de mogelijkheid die de Richtlijn geeft om aan de in de Richtlijn gestelde eisen niet te voldoen voor zover een andere wijze ten minste eenzelfde mate van veiligheid biedt als met het betrokken voorschrift is beoogd of ten behoeve van een experiment. In beide gevallen geldt voor TEN-tunnels met een lengte van meer dan 500 meter een aanvraagprocedure bij de Europese Commissie om op die gronden en het specifieke geval van die aanvraag af te wijken van het desbetreffende voorschrift van de Richtlijn. Artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 kent daarnaast de bepaling dat niet aan de in het tweede tot en met zevende hoofdstuk van het Bouwbesluit 2012 gestelde voorschriften hoeft te worden voldaan, voor zover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift. Op grond van de Warvw (artikel 8, vierde lid) zijn de regels die het Bouwbesluit stelt ten aanzien van de veiligheid van tunnels ook van toepassing op de tunnels die onder het toepassingsbereik van de Warvw vallen. In artikel 6b, derde lid, onderdeel c, is daarom die gelijkwaardigheidbepaling opgenomen. Indien de tunnelbeheerder afwijkt van de standaarduitrusting, geldt daarvoor dezelfde procedure als voor de vaststelling van een gestandaar-

diseerde uitrusting. Dat wil zeggen dat ook in dat geval de keuze voor de toe te passen voorzieningen uiterlijk moeten zijn gemaakt in de in het vijfde lid beschreven gevallen. Daarnaast geldt ook dat de keuze voor die voorzieningen wordt gemaakt na het overleg met het bevoegde college van burgemeester en wethouders.

Artikel 6c

Dit artikel is alleen van toepassing op de gevallen waarin een nieuwe tunnel wordt gebouwd. De tunnelbeheerder moet dan een tunnelveiligheidsplan opstellen waarin alle veiligheidsaspecten die verband houden met de keuze van de locatie, het ontwerp en het beoogde gebruik er van worden afgewogen. Bij een wezenlijke verandering van de tunnel is het niet noodzakelijk om het tunnelveiligheidsplan aan te passen. Wel kan het nodig zijn om in die situatie het veiligheidsbeheerplan aan te passen, zie artikel 7.

Het tweede lid komt overeen met het huidige artikel 6, tweede lid, laatste volzin.

Artikel 6d

Dit artikel regelt de situatie dat er sprake is van een wezenlijke verandering van de tunnel. De gehanteerde terminologie sluit aan bij die van de richtlijn (artikelen 3.2 en 4.1 bijlage II). Van een wezenlijke wijziging is op grond van de richtlijn in elk geval sprake als daardoor mogelijk onderdelen van de veiligheidsdocumentatie ingrijpend moeten worden gewijzigd. Die bepaling uit de richtlijn maakt dat het niet mogelijk is een geheel afgebakend begrip te geven van wat een wezenlijke wijziging nu precies is. Wel is duidelijk dat het bij een wezenlijke wijziging moet gaan om een wijziging van fundamentele aard, immers de woorduitleg van wezenlijk is: fundamenteel. Met dat als uitgangspunt kan bij wezenlijke wijzigingen daarom met name gedacht worden aan bijvoorbeeld wijzigingen van de constructie waardoor de uitgangspunten die bij de risicoanalyse zijn gehanteerd niet meer kloppen, een opwaardering van de categorie voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, een verandering van de rijstroken in de tunnel of anderszins een substantiële verandering van het verkeersaanbod.

In die situatie moet de tunnelbeheerder een risicoanalyse uitvoeren op het ontwerp van de verandering of ten aanzien van het voornemen tot het veranderen van het gebruik. Voor een wezenlijke verandering geldt dezelfde veiligheidsnorm als voor de aanleg van nieuwe tunnels.

Anders dan voor de aanleg van nieuwe tunnels is het voor een wezenlijke verandering niet verplicht om een gestandaardiseerde uitrusting te kiezen, zie artikel 18, tweede lid. Dat zou uitgaande van de al bestaande situatie onnodig hoge kosten met zich mee kunnen brengen. Op grond van artikel 18, derde lid is het dan ook niet verplicht om bij het verwezenlijken van een wezenlijke wijziging de gestandaardiseerde uitrusting toe te passen. Het staat de tunnelbeheerder vrij de afweging te maken om over te gaan tot het toepassen van de gestandaardiseerde uitrusting. Die keuze zal onder meer beïnvloed kunnen worden door de vraag of een bestaande tunnel al dan geen grootschalige renovatie ondergaat. Indien wel een gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast is artikel 6b, zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 1, onderdeel F

Aan artikel 7 wordt een tweede lid toegevoegd waarmee wordt verduidelijkt dat ook na een hernieuwde openstelling van een tunnel na een wezenlijke verandering, het veiligheidsbeheerplan voor zover noodzakelijk aan die nieuwe situatie wordt aangepast.

Artikel I, onderdeel G

In artikel 8, eerste lid, komt de zinsnede «na het bouwen» te vervallen omdat die zinsnede overbodig is.

Uit de consultatie kwam vanuit VNG, de Tunnelburgemeesters, RRC en GHOR de wens naar voren om het mogelijk te maken dat een vergunning tot openstelling van de tunnel onder strikte voorwaarden kan worden verleend. Dit om het mogelijk te maken dat bij kortdurende onvolkomenheden zonder substantiële veiligheidsrisico's de vergunning toch verleend kan worden. Dat voorstel wordt overgenomen. De hoofdregel blijft dat de vergunning niet onder voorwaarden wordt verleend of dat er beperkingen aan de vergunning kunnen worden verbonden, zie het derde lid. Op die hoofdregel wordt in het vierde lid, evenwel een uitzondering gemaakt overeenkomstig het hierboven beschreven voorstel. Wanneer er in de fase van de openstelling onvolkomenheden worden geconstateerd kan de vergunning toch worden verleend. Dat kan echter alleen indien de tunnel ondanks die onvolkomenheden voldoet aan de norm van artikel 6, eerste lid. Het bevoegd gezag kan een termijn stellen waarbinnen de onvolkomenheden worden hersteld.

Het vijfde lid van artikel 8 kent een andere redactie. Om de tekst meer in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt de zinsnede «kan slechts en moet» vervangen door: wordt. De strekking van het artikel blijft daarmee hetzelfde. In de in het vijfde lid limitatief opgesomde gevallen of een combinatie daarvan moet de openstellingsvergunning worden geweigerd. Onderdeel a is nieuw en geeft als weigeringsgrond aan dat er voor de tunnel geen gebruik is gemaakt van de gestandaardiseerde uitrusting. Die weigeringsgrond kan echter niet worden ingeroepen wanneer er door de tunnelbeheerder, na advies van de veiligheidsbeambte, toepassing is gegeven aan de mogelijkheden van artikel 6b, derde lid, om af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting. De in de onderdelen b en c opgenomen weigeringsgronden zijn identiek aan de huidige weigeringsgronden. Bij die weigeringsgronden is het met name van belang of alles wat in het veiligheidsbeheerplan staat (dat na overleg met de burgemeester is opgesteld) ook daadwerkelijk verwezenlijkt is en of aan de andere uit die wetten voortvloeiende veiligheidsvoorschriften is voldaan.

Artikel I, onderdeel H

Artikel 8a

Met dit artikel wordt verduidelijkt dat na een wezenlijke verandering van de constructie, de voorzieningen of het gebruik van de tunnel er opnieuw een openstellingsvergunning moet worden afgegeven op basis van die nieuwe situatie en het aangepaste veiligheidsbeheerplan.

Artikel 8b

Omdat het huidige artikel 8 vrijwel alleen over de openstellingsvergunning gaat, wordt het verbod om een tunnel voor het verkeer in gebruik te hebben zonder of in afwijking van het veiligheidsbeheerplan uit artikel 8 gehaald en in een apart artikel geplaatst. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede en hiermee wordt sterker benadrukt dat dit verbod niet alleen ten tijde van de openstellingsvergunning, maar ook daarna geldt.

Artikel I, onderdeel I

Het betreft hier een technische wijziging. De benaming van de minister beleidsverantwoordelijk voor de Woningwet wordt aangepast aan de huidige benaming.

Artikel I, onderdeel J

Artikel 18

In de evaluatie is geconstateerd dat het overgangsrecht voor tunnels die niet onder de Richtlijn vallen problemen geeft. «Door het grote aantal tunnels dat tegelijkertijd moet worden gerenoveerd, is de marktdruk erg groot», aldus het evaluatierapport. In het evaluatierapport wordt er op gewezen dat de overgangstermijn die uit de richtlijn voortvloeit niet gehanteerd hoeft te worden voor de tunnels die niet onder de Richtlijn vallen. Voor die tunnels wordt nu een voorziening getroffen door de termijn waarop zij aan de eisen van de Warvw moeten voldoen aan te passen. De termijn wordt op «voor 1 mei 2019» gesteld. Die termijn komt overigens overeen met de langere overgangstermijn die een Lidstaat van de Europese Unie mag stellen indien zij een Europees gezien bovengemiddeld aantal kilometers aan TEN-tunnels heeft. Met het verlengen van de overgangstermijn moeten de tunnelbeheerders van de betreffende tunnels beter in staat zijn om aan de verplichtingen van de Warvw te voldoen.

Het overgangsrecht ziet op het voldoen aan de Warvw. Daarbij geldt op grond van het tweede lid dat het niet verplicht is om bij bestaande tunnels nu ook de gestandaardiseerde uitrusting toe te passen, dat kan tot onevenredige kosten leiden. Desondanks kan de tunnelbeheerder in die gevallen de afweging maken om toch over te gaan tot het toepassen van de gestandaardiseerde uitrusting, die keuze zal onder meer beïnvloed kunnen worden door de vraag of een bestaande tunnel al dan geen grootschalige renovatie ondergaat. Bovendien staat de keuze in het teken van het voldoen aan de eisen van de Warvw en dan in het bijzonder het voldoen aan de norm genoemd in artikel 6, eerste lid. De tunnels bedoeld in het eerste lid moeten na de genoemde overgangsrechtelijke periode immers aan de wet en dus aan die norm voldoen.

Artikelen II en III

In deze artikelen worden respectievelijk de Tracéwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangepast aan het komen te vervallen van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Het is daarom niet langer nodig voor te schrijven dat adviezen van de commissie worden overgelegd. Voor wat betreft de Tracéwet wordt er van uitgegaan dat het tracébesluit voldoet aan de eisen die de Warvw stelt aan tunnelveiligheid. Het is daarom niet nodig daarvoor een nadere bepaling met betrekking tot het tracébesluit op te nemen. Voor de Wet algemene bepalingen wordt als weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning opgenomen dat de gestandaardiseerde uitrusting of een afwijking daarvan zoals die is vastgesteld op basis van de Warvw niet is toegepast. Daarmee wordt bereikt dat ook in de fase van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van een tunnel er een controle plaats vindt op toepassing van het op basis van de Warvw vastgestelde uitrusting.

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