

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 november 2011 en het nader rapport d.d. 15 december 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 juli 2011, no. 11.001812, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot herziening van de regelgeving over tunnelveiligheid om de op dat terrein bestaande onduidelijkheid over het benodigde veiligheidsniveau en de wijze waarop daaraan voldaan moet worden, weg te nemen. Daartoe wordt onder meer voorgesteld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (hierna: Warvw) een norm op te nemen voor het veiligheidsniveau waaraan tunnels moeten voldoen en deze uit te werken in zogenoemde standaarduitrustingen.¹ Voorts wordt het proces zo ingericht, dat de discussie over het voorzieningenniveau van een nieuwe tunnel voor de start van de bouw daarvan wordt afgerond.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de norm voor tunnelveiligheid en het kiezen van de (standaard)uitrusting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 juli 2011, nr. 11.001812, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 november 2011, nr. W14.11.0302/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ Onder standaarduitrustingen moeten worden verstaan de installaties en systemen die in de tunnel worden geplaatst. Deze uitrustingen kunnen per type tunnel en per type gebruik van de tunnel verschillen.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en redactionele kanttekeningen.

1. Norm voor tunnelveiligheid

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, van de Warvw bepaalt dat de verwezenlijking van een tunnel uitsluitend plaatsvindt indien uit de risicoanalyse blijkt dat het risico op een incident met 10 of meer dodelijke slachtoffers niet groter is dan $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar. Daarbij is «N» het aantal dodelijke slachtoffers per incident. Wordt aan deze norm voldaan, dan is het veiligheidsniveau van de tunnel voldoende. De norm is daarmee het centrale toetsingskader binnen de tunnelveiligheidsregelgeving, aldus de toelichting.¹ Om vast te stellen of wordt voldaan aan de norm, worden risicoanalyses uitgevoerd. De methode die daarbij moet worden gehanteerd, wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.²

a. Persoonlijk risico

De voorgestelde veiligheidsnorm heeft betrekking op het groepsrisico. Dit is de kans per jaar dat in één keer een groep mensen komt te overlijden bij een ongeval in de tunnel. Deze norm voor het groepsrisico wordt in de praktijk reeds gehanteerd³ en is als veiligheidsnorm aanbevolen in het rapport «Evaluatie wetgeving tunnelveiligheid».⁴ In de praktijk⁵ wordt daarnaast een norm voor het persoonlijk risico gehanteerd. Dit betreft de kans per afgelegde kilometer voor een weggebruiker om in de tunnel te overlijden als gevolg van een incident in de tunnel. Deze norm voor het persoonlijke risico wordt in het evaluatierapport aanbevolen om te worden gehanteerd naast de norm voor het groepsrisico. De toelichting vermeldt geen reden voor het in zoverre afwijken van de aanbevelingen uit het evaluatierapport. De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten waarom is afgezien van een norm voor het persoonlijk risico en het voorstel zondig aan te passen.

b. Bestaande tunnels

Artikel 6 regelt dat pas met de bouw van een tunnel wordt gestart als uit de risicoanalyse blijkt dat aan de gestelde veiligheidsnorm wordt voldaan. Deze norm is echter niet alleen bedoeld voor nieuwe tunnels. Ook bestaande tunnels zullen blijkens de toelichting aan de veiligheidsnorm moeten voldoen, zij het dat voor tunnels die vóór 1 mei 2006 zijn opengesteld, een overgangstermijn geldt.⁶ Het wetsvoorstel is in zoverre niet consistent.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Eenduidige normstelling), eerste tekstblok.

² Zie het voorgestelde artikel 6, derde lid.

³ Zie het RWS-QRA-model voor wegtunnels van Rijkswaterstaat Bouwdienst (registratienummer 4818-2006-0091), dat ingevolge artikel 4 van de Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Rarvw) bij de uitvoering van risicoanalyses moet worden toegepast, en de Handreiking Risicoanalyse Tunnelveiligheid, dat onder meer door de Commissie Tunnelveiligheid wordt gehanteerd bij de beoordeling van de wettelijk verplichte risicoanalyses.

⁴ Rapport van 31 januari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 29 296, nr. 20.

⁵ Zie de onder noot 4 vermelde documenten.

⁶ Zie het voorgestelde artikel 18, eerste lid, en de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel J).

⁷ Zie het voorgestelde artikel 6, tweede lid.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 6, eerste lid, aan te passen en de daarin gestelde norm niet uitsluitend te verbinden aan de verwezenlijking van een nieuwe tunnel, maar algemeen van toepassing te laten zijn. Dit laat onverlet dat er geen verplichting hoeft te gelden om bij bestaande tunnels ook de gestandaardiseerde uitrusting toe te passen.⁷

1. Norm voor tunnelveiligheid

a. Persoonlijk risico.

Een van de aanbevelingen in het evaluatierapport is om in de wet zowel een norm voor groepsrisico als voor persoonlijk risico op te nemen. Naar aanleiding van die aanbeveling is een vervolgonderzoek gedaan naar de veiligheidsnormstelling in Europa, om zo tot de in de Warvw op te nemen normen te komen. Dat onderzoek heeft er toe geleid dat door de onder-

zoekers is aanbevolen om alleen een norm 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. Bovendien is Nederland het enige Europese land dat een algemene norm kent voor het persoonlijk risico van weggebruikers in tunnels.» Die aanbeveling is overgenomen en derhalve is er voor gekozen om alleen een norm voor groepsrisico in de wet op te nemen. De toelichting is aldus aangevuld.

b. Bestaande tunnels.

De norm genoemd in artikel 6, eerste lid, moet inderdaad algemeen van toepassing zijn op alle onder het toepassingsbereik van de wet vallende tunnels. De tekst van artikel 6 van het voorstel is daarom aangepast en voorzien van een overgangstermijn.

2. Betrokkenheid van burgemeester en wethouders bij de keuze van (gestandaardiseerde) uitrusting

Het voorgestelde artikel 6b regelt dat de tunnelbeheerder in de planologische fase de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting kiest en dat hij in een aantal gevallen van die uitrusting mag afwijken. In beide situaties wordt de keuze gemaakt na overleg daarover met het bevoegde college van burgemeester en wethouders (hierna: het bevoegde college), omdat zij verantwoordelijk zijn voor de vergunning- en hulpverlening. Volgens de toelichting is het voldoende dat het bevoegde college in dat kader «overleg» voert met de tunnelbeheerder. Bij de keuze voor de gestandaardiseerde uitrusting is geen bestuurlijke afweging aan de orde, maar wordt vastgesteld welke gestandaardiseerde uitrusting aansluit bij de kenmerken van de beoogde tunnel. Het vereisen van «overeenstemming» tussen de tunnelbeheerder en het bevoegde gezag is daarvoor een te zware eis, temeer daar de keuzemogelijkheden in een ministeriële regeling vastliggen.¹ De verwachting is dat er geen zwaarwegende verschillen van opvatting tussen de tunnelbeheerder en het bevoegde gezag «kunnen» zijn, aldus de toelichting.

De Afdeling mist in de toelichting informatie waaruit blijkt dat bij de keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting geen bestuurlijke afweging aan de orde is. Voorts maakt de toelichting niet duidelijk hoe de bevoegdheid tot afwijking van de gestandaardiseerde uitrusting zich verhoudt tot de opmerking in de toelichting dat er geen bestuurlijke afweging aan de orde is bij de keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met deze informatie en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen op het punt van de afstemming met het bevoegde college bij de keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting.

2. Betrokkenheid van burgemeester en wethouders bij de keuze van (gestandaardiseerde) uitrusting.

Bij de keuze voor een gestandaardiseerde uitrusting is geen bestuurlijke afweging aan de orde omdat het type tunnel dat gerealiseerd wordt, bepaalt welke gestandaardiseerde uitrusting van toepassing is. Voor iedere tunnel onder het bereik van de wet geldt afhankelijk van de lengte (boven of onder 500 meter) een zelfde gestandaardiseerde uitrusting. Voor zover het een tunnel betreft met bijzondere kenmerken geldt dat er een aanvulling op de gestandaardiseerde uitrusting wordt voorgeschreven. In de regeling bij de wet worden die bijzondere kenmerken en de daaraan gekoppelde aanvullende eisen aan de gestandaardiseerde uitrusting

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Vorbereiding van dit wetsvoorstel), achtste tekstblok.

limitatief beschreven. Dat betekent dat voor iedere tunnel onder het bereik van de wet afhankelijk van de lengte (boven of onder 500 meter) de gestandaardiseerde uitrusting geldt, daarin is geen bestuurlijke afweging. Indien het een tunnel onder een waterweg betreft, het een tunnel met een doorrijhoogte lager dan 4,7 meter betreft, of het in de tunnel mogelijk is om de verkeersrichting om te keren, geldt dat 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 memorie van toelichting is aldus aangevuld.

Voor de bevoegdheid tot afwijking van de gestandaardiseerde uitrusting geldt dat de veiligheid er van reeds door de wet wordt bepaald, immers er moet met zo'n afwijking aan de norm worden voldaan. Daarnaast zal het kostenaspect door de tunnelbeheerder worden afgewogen. Ook hier is er derhalve geen bestuurlijke afweging. De memorie van toelichting is aldus aangevuld.

3. Implementatie van artikel 3, tweede lid, van Richtlijn 2004/54/EG

In de Warvw is 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)¹ geïmplementeerd. Ingevolge artikel 4 van deze richtlijn wijzen de lidstaten één of meer bestuursorganen aan die de verantwoordelijkheid dragen er op toe te zien dat alle veiligheidsaspecten van een tunnel in acht worden genomen en die de nodige voorzorgsmaatregelen vaststellen om de naleving van de richtlijn te verzekeren. In de Warvw zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een tunnel geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen aangewezen als het bestuursorgaan bedoeld in artikel 4 van de richtlijn.

Artikel 3, tweede lid, van de richtlijn maakt het mogelijk dat het aangewezen bestuursorgaan in bepaalde gevallen de toepassing van risicobeperkende maatregelen mag accepteren als alternatief voor de eisen van de richtlijn, mits de alternatieve maatregelen leiden tot een gelijkwaardige of betere bescherming. Artikel 14 van de richtlijn laat toe dat het aangewezen bestuursorgaan een afwijking van de eisen van de richtlijn toestaat voor innovatieve technieken.

In de Warvw zijn bij de implementatie van de richtlijn destijds de artikelen 3, tweede lid, en 14 van de richtlijn niet volledig omgezet. Als gevolg hiervan is er geen bestuursorgaan aangewezen dat de toepassing van risicobeperkende maatregelen mag accepteren als alternatief voor de eisen van de richtlijn.

De Afdeling adviseert genoemde richtlijnbevestigingen alsnog te implementeren in de Warvw.

3. Implementatie van artikel 3, tweede lid, van richtlijn 2004/54/EG

Implementatie van artikel 3, tweede lid, en artikel 14 van de richtlijn heeft indertijd wel plaatsgevonden, daaraan verandert dit wetsvoorstel niets. Artikel 3, tweede lid, is aldus geïmplementeerd dat in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen van de tunnel en bij de openstellingsvergunning het bevoegd gezag toetst of de tunnel veilig is. In die fase kan het bevoegd gezag beoordelen of de alternatieven veilig zijn in de zin van de wet. Zeker in de nieuwe constellatie, is de vraag of een alternatief gelijkwaardig is qua veiligheid goed meetbaar voor het bevoegd gezag omdat steeds aan de norm moet worden voldaan. Als met het alternatief

¹ Pb. 2004, L 167/39.

niet aan de norm wordt voldaan, wordt derhalve niet aan de veiligheids- en bouweisen van de wet voldaan en kan het bevoegd gezag het afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting afwijzen door middel van het niet verlenen van de omgevingsvergunning of de openstellingsvergunning. Artikel 14 van de richtlijn is geïmplementeerd in de artikelen 4 en 5 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Die artikelen regelen dat de aanvraag tot afwijking bij de Europese Commissie alleen door een gezamenlijk verzoek van BenW en de tunnelbeheerder wordt gedaan, waarmee dus ook de rol van het bevoegd gezag in deze is geïmplementeerd.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te actualiseren, enige redactionele verduidelijkingen te maken en enkele niet-ingrijpende toevoegingen aan het wetsvoorstel te doen. De bedoelde toevoegingen zien op het door de veiligheidsbeambte laten adviseren over het bouwplan voor een tunnel. Die adviestaak van de op te heffen Commissie voor de tunnelveiligheid bleek abusievelijk niet belegd in het wetsvoorstel. Daarnaast is gebleken dat voor tunnels waarvan een gemeente de beheerder is, het niet mogelijk is om vanaf het moment waarop inwerkingtreding van de wet wordt voorzien een gestandaardiseerde uitrusting toe te passen. Aangezien het wetsvoorstel er van uitgaat dat er steeds een gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast is het nodig om die tunnels in artikel 18b uit te zonderen van de bepalingen over de gestandaardiseerde uitrusting. De overige bepalingen van de wet, inclusief de veiligheidsnorm, gelden (met inachtneming van de overgangstermijn van artikel 18) wel voor tunnels in beheer bij een gemeente.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0302/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 6, eerste lid, «de risicoanalyse» vervangen door: een risicoanalyse.
- Artikel 6a, tweede lid, onder a, herformuleren om deze bepaling meer in lijn te laten zijn met artikel 6, eerste lid. Bijvoorbeeld als volgt:
 - a. indien uit een risicoanalyse blijkt dat bij toepassing van de gestandaardiseerde uitrusting in een tunnel met fysieke kenmerken van opengestelde of in aanbouw zijnde tunnels, aan de in artikel 6, eerste lid, vermelde norm wordt voldaan.
- De volgorde van de onderdelen van artikel 6b wijzigen, mede omdat blijkens de toelichting de tunnel inclusief de gestandaardiseerde uitrusting nog een risicoanalyse voor het geheel moet doorlopen. Een logische volgorde zou zijn:
 - 1) het kiezen van de toe te passen standaarduitrusting;
 - 2) uitvoeren van een risicoanalyse;
 - 3) de mogelijke afwijking van de standaard;
 - 4) het moment waarop uiterlijk een standaarduitrusting of de afwijking daarvan moet zijn gekozen;
 - 5) betrokkenheid van het bevoegde college bij de keuze van de (standaard)uitrusting.
- In artikel 6b, tweede lid, onderdelen a en b, alsmede het vijfde lid, onderdelen a en b, de woorden «bij de totstandkoming van» vervangen door: voorafgaand aan de vaststelling van. De totstandkoming van een planologisch besluit is een proces en daarmee te onbepaald om als uiterste moment van het maken van een keuze te kunnen dienen.
- Artikel 6c, eerste lid, in verband met de leesbaarheid en de consistentie in de wet, splitsen in twee leden, waarbij het eerste lid de verplichting om een veiligheidsplan vast te stellen bevat en het tweede lid het moment waarop dat moet zijn gebeurd. Bij dat laatste zou moeten worden aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt voor het tijdstip waarop uiterlijk de keuze van een uitrusting moet zijn gemaakt.
- In artikel 6d, eerste lid, de passage «ten aanzien van het ontwerp van deze wijziging of ten aanzien van het voornemen tot het veranderen van het gebruik» schrappen. De risicoanalyse geldt niet alleen de wijziging; de hele tunnel moet, na de wijziging, aan de norm voldoen.
- In artikel 8a, eerste lid, aansluiten bij de formulering van artikel 8, eerste lid. Daartoe kan het laatste deel van de zin worden vervangen door: voor het verkeer open te stellen, zonder een daartoe strekkende vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders.
- In artikel III van het wetsvoorstel de woorden «van het ontwerp als» schrappen uit het voorgestelde onderdeel e, van artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.