

Voordracht voor de collegevergadering van 19 maart 2019

Portefeuille Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit (40)

Agendapunt Bo

Tekst van openbare besluiten **Onderwerp**

wordt gepubliceerd Instemmen met beoogde veiligheidssituatie en gebruiksbeperking Piet Heintunnel vanaf 1 mei 2019

Tekst van openbare besluiten **Het college van burgemeester en wethouders besluit**

wordt gepubliceerd

1. Kennis te nemen van de omstandigheid dat:
 - 1.1. De Piet Heintunnel op 1 mei 2019 niet aan alle vereisten uit de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) 2013 en eisen Bouwbesluit 2012 zal voldoen en op die datum dus formeel afgesloten moet worden voor gebruik door het wegverkeer;
 - 1.2. Het enige alternatief daarvoor is het accepteren (gedogen) door het bevoegd gezag dat de tunnel toch voor het wegverkeer in gebruik blijft;
 - 1.3. De start van de renovatie gepland staat voor Q2 2021 en dat daarmee de periode van gedogen ongeveer 2 jaar zal beslaan;
 - 1.4. De Tunnelbeheerder binnen zijn mandaat een pakket van fysieke en organisatorische beheersmaatregelen treft waardoor de veiligheidssituatie ten opzichte van de huidige situatie aanmerkelijk wordt verbeterd, maar dat daarmee niet het per 1 mei 2019 vereiste niveau wordt bereikt;
 - 1.5. Dat in aanvulling daarop de Tunnelbeheerder er sterk op aandringt een gebruiksbeperking in te stellen door het omleiden van het vrachtverkeer;
 - 1.6. De door de Tunnelbeheerder geformuleerde restrisico's voor weggebruikers van de Piet Heintunnel tijdens de periode van gedogen, maken dat hij het verantwoord vindt de tunnel tot de start van de renovatie in Q2 2021 open te houden voor het wegverkeer en dat de Veiligheidsbeambte positief heeft geadviseerd op de maatregelen en de beschrijving van de restrisico's correct acht.
2. In te stemmen met een gebruiksbeperking door het weren van vrachtauto's en daarvoor een vrachtautoverbod in te stellen voor de Piet Heintunnel tot aan de start van de renovatiewerkzaamheden.
3. In te stemmen met:
 - 3.1. Het door de Tunnelbeheerder gedefinieerde voorzieningen- en veiligheidsniveau per 1 mei 2019 (inclusief de gebruiksbeperking door het weren van vrachtauto's per 1 mei 2019), en de daarmee verbonden restrisico's;
 - 3.2. Het verzoek van de Tunnelbeheerder aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied om het gebruik van de Piet Heintunnel per 1 mei 2019 te gedogen voor de periode tot start van de renovatie in Q2 2021.
4. Deze voordracht ter kennisname te agenderen voor de commissie Ruimtelijke Ordening van 17 april en de commissie Mobiliteit, Luchtkwaliteit en Duurzaamheid van 18 april.

Kernboodschap

Op 1 mei 2019 moeten wegtunnels voldoen aan de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels en Bouwbesluit 2012. Dat zal voor de Piet Heintunnel niet volledig lukken. Om

toch maximaal te voldoen aan de vereisten, worden maatregelen getroffen die primair gericht zijn op het veiliger maken van de tunnel. De overige activiteiten die nodig zijn om te voldoen aan de wet, worden tijdens de renovatie in 2021 uitgevoerd. De verwachting is dat door deze maatregelen de wegtunnel voldoende veilig is om op 1 mei 2019 open te kunnen blijven. Eén van de maatregelen is het omleiden van vrachtauto's.

Bestuurlijke achtergrond

De raad is per brief op 12 april 2018 geïnformeerd over de voortgang van de renovatie van onder andere de Piet Heintunnel. Daarin staat onder andere een toelichting op hogere kosten dan eerder geraamd, de oorzaken daarvan en de getroffen en te treffen maatregelen. Bij de behandeling van de brief in de commissie heeft wethouder Litjens de mogelijke noodzaak tot een gedoogperiode inclusief beperking voor zwaar verkeer benoemd.

Op 18 juli 2018 is door de raad een voorbereidings- en uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld van € 9,2 miljoen voor de renovatie van de Piet Heintunnel. In het kader daarvan is de raad medegedeeld dat de tunnel per 1 mei 2019 niet zal voldoen aan de wettelijke eisen en dat een verzoek tot gedogen zal worden ingediend.

Bestuurlijke prioriteit

De Amsterdamse wegtunnels zijn voor de bereikbaarheid van de stad een belangrijk onderdeel van het (regionale) netwerk, en worden op een duurzame, veilige en doelmatige manier bediend en beheerd.

Wettelijke grondslag

Artikel 18, eerste lid van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) bepaalt dat de maatregelen voor tunnels zoals de Piet Heintunnel om te voldoen aan de wettelijke eisen worden genomen voor 1 mei 2019;

Artikel 18 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat voor wegen die niet onder het beheer van het rijk, de provincie of het waterschap vallen, het college bevoegd is verkeersbesluiten te nemen.

Art. 160, lid 1 onder a Gemeentewet: het college is bevoegd om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of burgemeester hiermee is belast.

Onderbouwing besluit

Ad 1 Kennis te nemen van de omstandigheid dat:

1.1 De Piet Heintunnel op 1 mei 2019 niet aan alle vereisten uit de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) 2013 en eisen Bouwbesluit 2012 zal voldoen en op die datum dus formeel afgesloten moet worden voor gebruik door het wegverkeer;

1.2 Het enige alternatief daarvoor is het accepteren (gedogen) door het bevoegd gezag dat de tunnel toch voor het wegverkeer in gebruik blijft;

1.3 De start van de renovatie gepland staat voor Q2 2021 en dat daarmee de periode van gedogen ongeveer 2 jaar zal beslaan;

1.4 De Tunnelbeheerder binnen zijn mandaat een pakket van fysieke en organisatorische beheersmaatregelen treft waardoor de veiligheidssituatie ten opzichte van de huidige situatie aanmerkelijk wordt verbeterd, maar dat daarmee niet het per 1 mei 2019 vereiste niveau wordt bereikt;

1.5 Dat in aanvulling daarop de Tunnelbeheerder er sterk op aandringt een gebruiksbeperking in te stellen door het omleiden van het vrachtverkeer;

1.6 De door de Tunnelbeheerder geformuleerde restrisico's voor weggebruikers van de Piet Heintunnel tijdens de periode van gedogen, maken dat hij het verantwoord vindt de tunnel tot de start van de renovatie in Q2 2021 open te houden voor het wegverkeer en dat de Veiligheidsbeambte positief heeft geadviseerd op de maatregelen en de beschrijving van de restrisico's correct acht.

Verantwoordelijkheids- en rolverdeling:

- De Tunnelbeheerder is verantwoordelijk voor een aantoonbaar veilige (exploitatie van de) tunnel;
- De Veiligheidsbeambte is wettelijk aangewezen als onafhankelijk deskundige en adviseert gevraagd en ongevraagd de Tunnelbeheerder;
- De Omgevingsdienst is gemandateerd door het college van B&W als bevoegd gezag, beoordeelt de aanvragen voor een omgevingsvergunning en openstellingsvergunning (wel/niet vergunning verlenen), en toetst daarbij of aannemelijk en aantoonbaar voldaan wordt aan de wettelijke eisen. De Omgevingsdienst beoordeelt ook een verzoek tot gedogen. De Omgevingsdienst houdt toezicht en handhaaft indien nodig op naleving van wet- en regelgeving;
- De indiening van de aanvraag voor een openstellingsvergunning bij de Omgevingsdienst is een bevoegdheid van de Tunnelbeheerder. Analoog daaraan is het ook de Tunnelbeheerder die het verzoek tot gedogen indient bij het Bevoegd Gezag. Hij moet aantonen dat met de getroffen maatregelen per 1 mei 2019 voor de tijdelijke periode een maatschappelijk aanvaardbaar geachte veiligheidsniveau wordt gerealiseerd in vergelijking met het wettelijk vereiste;
- Het nemen van verkeersbesluiten – waaronder een vrachtautoverbod in de Piet Heintunnel - is door uw college gemandateerd aan de directeur Stadswerken.

In de Wet Aanvullende Regels Veiligheid Wegtunnels 2006 (Warvw) en het Bouwbesluit 2012 zijn veiligheidseisen vastgelegd voor nieuwe en bestaande wegverkeerstunnels. Met de wijziging van de Warvw in 2013, is de overgangstermijn (1 mei 2019) bepaald waarop ook alle bestaande wegverkeerstunnels aan dit wettelijk veiligheidsniveau moeten voldoen. Door het verkrijgen van een openstellingsvergunning wordt aantoonbaar gemaakt dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

De Piet Heintunnel zal aan het einde van de overgangstermijn, op 1 mei 2019, niet volledig aan het wettelijk vereiste veiligheidsniveau voldoen. De Piet Heintunnel zal logischerwijs op dat moment dus ook niet over een openstellingsvergunning beschikken. Deze kan pas na de renovatie worden afgegeven. Dit betekent formeel dat het gebruik van de Piet Heintunnel per 1 mei 2019 gestaakt dient te worden, met gevolgen voor de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad, tenzij wordt geaccepteerd (gedoogd) dat de tunnel nog niet aan alle vanaf dat moment geldende wettelijke eisen voldoet.

Van belang is nog op te merken dat de tramtunnel die aan de zuidzijde naast de autotunnel is gelegen geen onderdeel is van de renovatie, niet onder de Warvw valt en gewoon beschikbaar is en blijft voor exploitatie door GVB (met lijn 26).

De start van de renovatie van de Piet Heintunnel, en daarmee het afsluiten van de tunnel voor al het wegverkeer, staat momenteel gepland voor Q2 van 2021. Deze planning is onderdeel van de masterplanning van het programma Aanpak Wegtunnels Amsterdam en deze masterplanning is afgestemd met de Stadsregisseur. Start van de renovatie in Q2 2021 resulteert in een gedoogperiode van circa 2 jaar.

Na analyse van de huidige veiligheidssituatie acht de Tunnelbeheerder het noodzakelijk voor 1 mei 2019 een aanvullend pakket aan maatregelen te treffen om het veiligheidsniveau te verhogen zodat het gebruik van de tunnel tot start van de renovatie verantwoord lijkt. Het gaat daarbij om maatregelen die technisch haalbaar zijn voor (of rond) 1 mei en waarbij de veiligheidswinst proportioneel is aan de kosten. Het maatregelenpakket verhoogt het veiligheidsniveau, maar niet tot het wettelijk vereiste niveau. De Veiligheidsbeambte heeft de Tunnelbeheerder geadviseerd over de te treffen maatregelen en het restrisico. Hij heeft positief geadviseerd op het maatregelenpakket en daarnaast vastgesteld dat de beschrijving van de restrisico correct is. Het pakket aan maatregelen is tevens afgestemd met de Omgevingsdienst.

De maatregelen zijn verdeeld over drie typen:

1. Fysieke maatregelen in de tunnel;
2. Organisatorische maatregelen (voor de tunnelbeheerorganisatie);
3. Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de tunnel.

Ad a) Voorbeelden van de te nemen fysieke maatregelen zijn:

- Het verlengen van de vluchtgang aan de oostzijde van de tunnel;
- Het verbeteren van de zichtbaarheid van de vluchtroutes;
- Het verder verbeteren van de bediening en bewaking vanuit de Verkeerscentrale.

Ad b) De organisatorische maatregelen bestaan vooral uit het actualiseren van de opleiding van de verkeersleiding inclusief de daarvoor benodigde documentatie.

De Tunnelbeheerder is voornemens de maatregelen binnen zijn mandaat, de fysieke en organisatorische maatregelen, vóór (of zo snel mogelijk na) 1 mei 2019 te realiseren en tot in elk geval de start van de renovatie in stand te houden. Om realisatie zo veel mogelijk voor 1 mei 2019 mogelijk te maken is de implementatie van de fysieke en organisatorische beheersmaatregelen daar waar mogelijk inmiddels in gang gezet.

Ad c) Naast de fysieke en organisatorische maatregelen acht de Tunnelbeheerder een gebruiksbepanking, te weten het weren van vrachtwagens, noodzakelijk om het veiligheidsniveau voldoende te verhogen voor een acceptabel restrisico. Dit vraagt om een afweging tussen verhoogde veiligheid in de tunnel en nadelige consequenties voor de omgeving. De keuze om een gebruiksbepankende maatregel te treffen valt niet binnen het mandaat van de Tunnelbeheerder.

Ad 2 In te stemmen met een gebruiksbepanking door het weren van vrachtauto's en daarvoor een vrachtautoverbod in te stellen voor de Piet Heintunnel tot aan de start van de renovatiewerkzaamheden.

Van de mogelijke gebruiksbepankingen is het weren van vrachtwagens het meest effectief en verkeersveilig. Het weren van vrachtverkeer in de tunnel verhoogt de veiligheid aanzienlijk, omdat dit de kans op een grote brand met forse rookontwikkeling flink reduceert. Weliswaar is de kans op een vrachtwagenbrand zeer klein, maar de mogelijke gevolgen bij een brand zijn groot. De impact voor de omgeving – het vrachtverkeer zal andere routes nemen – lijkt vanwege het beperkte aantal vrachtauto's dat gebruik maakt van de tunnel verantwoord. Deze conclusie is tot stand gekomen na onderzoek door de afdeling Verkeerstactiek van Verkeer & Openbare Ruimte en heeft de instemming van de Stadsregisseur.

De gemeente zorgt, in samenwerking met Rijkswaterstaat, voor duidelijke omleidingsroutes. Mogelijk dat vrachtverkeer ook andere routes gaat zoeken, maar daarmee worden geen problemen verwacht. Mocht na een gewenningsperiode vanuit monitoring (en/of klachten) blijken dat dat onverhoopt toch het geval is, dan dienen er aanvullende maatregelen (aanvullende (verbods)borden op sluitroutes) te worden genomen. De monitoring begint voorafgaande aan het instellen van het vrachtautoverbod.

Gezien de impact van de maatregel vraagt het omleiden van vrachtauto's om bestuurlijke verankering. Na instemming zal deze gebruikmaatregel worden geeffectueerd via een regulier verkeersbesluit door de directeur Stadswerken conform de vigerende Wegenverkeerswetgeving. Met het informeren van de weggebruikers en de vervoerssector wordt gestart na onderhavige bestuurlijke besluitvorming.

Er zijn nog twee andere gebruiksbeperingen beschouwd, te weten het weren van busverkeer en het verlagen van de maximumsnelheid in combinatie met het terugbrengen van het aantal rijstroken.

Het weren van busverkeer is niet als een effectieve maatregel beoordeeld. De impact van een busbrand is minder is dan van een vrachtautobrand. Er rijden vanuit de reguliere routes van het openbaar vervoersplan/de dienstregeling geen OV-bussen door de tunnel. Er rijden, zeker buiten het toeristenseizoen, ook niet veel touringcars door de Piet Heintunnel (enkele tientallen per dag). Verbieden van touringcars zorgt daarnaast naar verwachting voor een toename van bussen in de IJ-tunnel wat vanuit de veiligheid in de IJ-tunnel onwenselijk is.

De andere overwogen gebruiksbeperkende maatregel is verlaging van de snelheid van 70 naar 50 km/u in combinatie met het terugbrengen van het aantal rijstroken per rijrichting van 2 naar 1. Voor een effectieve snelheidsbeperking zijn fysieke versmallingsmaatregelen noodzakelijk omdat het huidige wegontwerp uitnodigt hogere snelheden te rijden. Zonder dat nemen de snelheidsverschillen en daarmee de botsingskans juist toe, ze beperken de hulpverlening en maken dat het vluchtconcept voor trampassagiers in geval van een calamiteit in de trambuis te ingewikkeld wordt. De Tunnelbeheerder is van mening dat die maatregel de veiligheid niet bevordert en derhalve niet wordt toegepast.

Ad 3 In te stemmen met:

3.1 Het door de Tunnelbeheerder gedefinieerde voorzieningen- en veiligheidsniveau per 1 mei 2019 (inclusief de gebruiksbepering door het weren van vrachtauto's per 1 mei 2019), en de daarmee verbonden restrisico's;

3.2 Het verzoek van de Tunnelbeheerder aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied om het gebruik van de Piet Heintunnel per 1 mei 2019 te gedogen voor de periode tot start van de renovatie in Q2 2021.

Met behulp van een scenario analyse is het veiligheidsniveau van 1 januari 2019 bepaald en welke veiligheidsverhogende maatregelen getroffen kunnen worden. Op basis hiervan is door de Tunnelbeheerder in overleg met de Omgevingsdienst en Veiligheidsbeambte het maatregelenpakket vastgesteld. Daarmee is ook het voorzieningen- en veiligheidsniveau

per 1 mei 2019 bepaald. De restrisico's voor weggebruiker en hulpdiensten ten gevolge van het niet volledig aan de wettelijke eisen voldoen, zijn inzichtelijk gemaakt en vastgesteld door de Tunnelbeheerder. Zo is er geanalyseerd op welk punten, na het treffen van de maatregelen, niet aan de wetgeving wordt voldaan. Het betreft met name de brand- en rook compartimentering en het ventilatiesysteem in de tunnel:

- De afwijkingen met betrekking tot de brand- en rook compartimentering leveren restrisico's op die naar de mening van de Tunnelbeheerder beperkt en daarmee acceptabel zijn;
 - Er is een risico op rookverspreiding bij brand via de waterkering aan de oostzijde naar de andere wegbuis. Deze rookverspreiding zal minimaal zijn en geen reële risico's opleveren voor vluchtenden of hulpdiensten
 - De wegbuizen en de vluchtroute staan via de riolering met elkaar in verbinding. Het risico op rookverspreiding via de riolering is klein. Daarnaast is er een restrisico op branduitbreiding t.g.v. lekkende brandstof via de riolering.
- De afwijkingen met betrekking tot de ventilatie in de wegbuis leveren met name in geval van een vrachtwagenbrand beperkingen op voor zowel de zelfredzaamheid als de hulpverlening, die nemen sterk af door het vrachtwagenverbod;
 - Er blijft een beperkt restrisico bestaan op onvoldoende beheerste rookverspreiding ter plaatse van de meest westelijke 150 m van de tunnel, wat het vluchtproces kan belemmeren en de mogelijkheden voor de brandweer om te blussen kan beperken.
- Naast de genoemde afwijkingen met betrekking tot de ventilatie leveren ook de bouwkundige situatie rondom de tunnelmonden en de verminderde beschikbaarheid van bluswater een beperking op voor de hulpverlening. Ook deze beperkingen nemen sterk af door het instellen van het vrachtwagenverbod.
- De afwijkingen met betrekking tot het overdruksysteem in het middentunnelkanaal (veilige vluchtroute) kunnen leiden tot rookverspreiding van de wegbuis naar de vluchtroute wat met name bij filevorming tot slachtoffers kan leiden.
 - Met realisatie van het automatisch file managementsysteem (AFMS) wordt de kans op file en daarmee het risico op rookverspreiding naar de vluchtroute en de daarmee gepaard gaande belemmering van het vluchtproces beperkt en acceptabel naar inschatting van de Tunnelbeheerder.
 - Zonder vrachtwagenverbod kan er sprake zijn van onvoldoende beheerste rookontwikkeling in de tunnelbuis, waardoor ook in andere verkeersituaties (met en zonder file) rookverspreiding naar de vluchtroute kan optreden. Met het instellen van een vrachtwagenverbod neemt dit risico sterk af.
- Het voorgeschreven systeem om radio-uitzendingen te onderbreken om mededelingen te kunnen doen is niet aanwezig. Gezien het teruglopende gebruik van FM-radio en de aanwezigheid van een omroepsysteem in de tunnel zijn de veiligheidsconsequenties van het niet hebben van het systeem acceptabel.

Door vrachtwagens te weren, in combinatie met het pakket aan fysieke en organisatorische maatregelen is de Tunnelbeheerder van mening dat de restrisico's ten gevolge van het niet voldoen aan alle wettelijke eisen beperkt en acceptabel zijn.

De Tunnelbeheerder is voornemens het verzoek aansluitend op besluitvorming over voorliggende voordracht in uw college in te dienen bij de Omgevingsdienst. Besluitvorming door de Omgevingsdienst is voorzien in april 2019.

Ad 4 Deze voordracht ter kennisname te agenderen voor de commissie Ruimtelijke Ordening van 17 april en de commissie Mobiliteit, Luchtkwaliteit en Duurzaamheid van 18 april.

Financiële onderbouwing

Overige toelichting:

De kosten voor het maatregelenpakket komen ten laste van het eerder aangevraagde en verkregen voorbereidings- en uitvoeringskrediet van de Piet Heintunnel.

Conclusie:

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente

In verband met het publiceren van het verkeersbesluit met het vrachtautoverbod, zal de raad het persbericht (zie bij buiten de gemeente) via de dagmail worden toegezonden.

Buiten de gemeente

Het B&W-besluit met daarin o.a. het voornemen van een vrachtautoverbod zal met een persbericht naar buiten worden gebracht. Het formele verkeersbesluit zal op de gebruikelijke wijze worden gecommuniceerd. De omleiding voor het vrachtverkeer wordt ruim vóór 1 mei gecommuniceerd (op de A10 en elders in de stad, via website en krant en gesprekken gericht op specifieke doelgroepen).

Stukken

Registratienr.	Naam
AD2019-039326	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2019-039399	College van B&W Advies (pdf)

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

Frans Cornelis Tunnelbeheerder gemeentelijke wegtunnels f.cornelis@amsterdam.nl
0653353386

Besluit college van burgemeester en wethouders
