



Retouradres Postbus 25 6200 MA MAASTRICHT

Burgemeester van de gemeente Maastricht
Mevrouw A. Penn - te Strake
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

Datum 4 augustus 2017
Onderwerp Brandwerendheid Koning Willem Alexander tunnel

Geachte mevrouw Penn - te Strake,

Onlangs bent u door mij mondeling geïnformeerd over de brandwerendheid van beton in de Koning Willem Alexander (A2) tunnel.

Aanleiding is een onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat waaruit blijkt dat – ingeval van een extreem grote brand – er sprake kan zijn van een verminderde brandwerendheid van beton dat in tunnels is gebruikt die na 2008 zijn opgeleverd: de Salland-Twentetunnel (N35), de Ketheltunnel (A4), de Tweede Coentunnel (A10) en de Koning Willem Alexandertunnel (A2). Deze eerste bevindingen geven aanleiding tot het doen van nader onderzoek, het maken van operationele afspraken en het treffen van aanvullende maatregelen op korte termijn opdat de hulpdiensten (onder andere de brandweer) hun werk bij een brand veilig kunnen blijven doen. De wegtunnels zijn veilig voor de weggebruikers.

Alvorens in te gaan op de nieuwe informatie schets ik de context van de veiligheid van wegtunnels. De veiligheidseisen voor tunnels zijn – naar aanleiding van enkele grote tunnelbranden in de Alpen – in 2004 vastgelegd in een Europese richtlijn. Nederland heeft deze richtlijn in 2006 geïmplementeerd en daarbij strengere eisen ingevoerd dan de Europese richtlijn voorschrijft. De Nederlandse tunnels behoren dan ook tot de veiligste van Europa. Tunnels hebben veel veiligheidssystemen onder meer om de impact van een brand te beperken dan wel het vluchtproces maximaal te ondersteunen. Deze systemen zijn opgenomen in de Landelijke Tunnelstandaard. Bij de bouw van tunnels wordt verder kritisch gekeken naar het ontwerp, de constructie en de keuze van materiaal. Zo wordt er onder andere hitte-werende bekleding en/of beton toegepast dat bestand is tegen een grote brand.

In 2000 werd met brandproeven vastgesteld dat beton in wegtunnels in hoge mate brandwerend is. Er zijn nieuwe brandproeven uitgevoerd om de brandwerendheid van het in wegtunnels gebruikte beton te herbevestigen. Uit de resultaten van dit onderzoek is gebleken dat de betonsoort die wordt gebruikt in een aantal wegtunnels, bij extreem hoge temperaturen minder lang standhoudt dan eerder werd verondersteld. Experts hebben aangegeven dat waarschijnlijk een verandering in de samenstelling van het beton vanaf 2008 is geïntroduceerd waardoor dit zich kan voordoen.

Voor een goed begrip van de situatie is van belang dat de kans op een extreem grote brand in een wegtunnel zeer klein is en zich in ons land ook nog nooit heeft voorgedaan. Bekende vrachtwagenbranden uit de Nederlandse geschiedenis zijn de brand in de Velsertunnel (1978) en de brand in de Heinenoordtunnel (2014), beiden met circa een kwart van de intensiteit dan waarmee de proef is gedaan. De brand in de Mont Blanc-tunnel (1999), die indertijd mede aanleiding gaf tot nieuwe Europese regelgeving, had eveneens een lagere intensiteit.

Van de vier wegtunnels die nu in beeld zijn kan, op basis van de resultaten van de uitgevoerde brandproeven, op dit moment niet met zekerheid gesteld worden dat wordt voldaan aan de brandwerendheidseisen. De situatie is daarmee gewijzigd ten opzichte van de situatie ten tijde van de verkregen openstellingsvergunning. Of dit ook in andere wegtunnels van Rijkswaterstaat het geval is, is op dit moment nog niet bekend. Dat laat ik onderzoeken.

Bij het analyseren van de mogelijke gevolgen is uitgegaan van een worst case benadering, waarbij op basis van conservatieve aannames zeer behoedzame schattingen zijn gemaakt.

Hieruit blijkt dat:

- de wegtunnels veilig gebruikt kunnen worden door de weggebruikers;
- met de hulpdiensten (onder andere de brandweer) aanvullende afspraken moeten worden gemaakt om hun werk bij en brand veilig te kunnen doen.

Dit gegeven neem ik uiteraard serieus en was voor mij aanleiding tot het voeren van bestuurlijk overleg met uw gemeente.

In deze brief ga ik in op de betekenis hiervan voor de tunnel in uw gemeente. Daarnaast informeer ik u over het vervolg proces.

Openstellingsvergunning Koning Willem Alexandertunnel

Van planfase tot gebruiksfase

In de ontwikkeling van een tunnel worden er verschillende fasen doorlopen waarbij tunnelveiligheid hoog in het vaandel staat. Voor tunnels van 250 meter of langer wordt er een tunnelveiligheidsplan opgesteld met alle veiligheidsaspecten, het ontwerp en gebruik van de tunnel. Dit plan wordt gedetailleerd uitwerkt in het bouwplan. Met behulp van het bouwplan vraagt RWS een omgevingsvergunning aan bij u om te kunnen bouwen.

Om de tunnel open te kunnen stellen vragen we opnieuw een vergunning aan, de openstellingsvergunning met als verplicht document het "veiligheidsbeheerplan".

In het geval van de KWA tunnel heeft u op 13 december 2016 een openstellingsvergunning afgegeven. Dit heeft u onder andere gedaan op basis van de eisen met betrekking tot brandwerendheid.

Advies Veiligheidsbeambte

Op basis van deze informatie heb ik de Veiligheidsbeambte gevraagd te adviseren over de tunnelveiligheid voor weggebruikers en de eventueel in te zetten maatregelen. Het advies is bij deze brief bijgevoegd.

Ik neem de aan mij verstrekte adviezen van de Veiligheidsbeambte onverkort over.

Gevoerd Regionaal Bestuurlijk Overleg

In het Regionaal Bestuurlijk overleg heeft u aangegeven dat, door voorgenoemde omstandigheid, RWS als beheerder niet voldoet aan de bepalingen in de openstellingsvergunning en eisen in de omgevingsvergunning. U heeft mij gevraagd aan te geven welke maatregelen op lange en korte termijn gaan treffen om alsnog aan de vergunning eisen te voldoen. Ook heeft u gevraagd om een bijgestelde QRA te verkrijgen die beter gebaseerd is op de Maastrichtse parametrisering.

Voor de korte termijn ben ik voornemens –conform advies veiligheidsbeambte– een aantal aanvullende maatregelen te nemen. Ambtenaren van uw gemeente, de brandweer en Rijkswaterstaat zijn hierover momenteel in overleg. De voorgenoemen maatregelen zullen u worden voorgelegd en door mij (of een van de andere betrokken partijen) op zo kort mogelijke termijn worden uitgevoerd. Uiteraard zal ik ook de veiligheidsbeambte hierover raadplegen.

Voor de lange termijn wil ik de resultaten afwachten van een aantal momenteel in gang gezette onderzoeken. Onderaan deze brief (Vervolg) heb ik de in gang gezette onderzoeken vermeld. Ik zal de resultaten met u delen en ik zal in overleg met u nagaan op welke wijze we zo snel als mogelijk is weer aan de vergunning eisen en voorwaarden kunnen voldoen.

Een nieuwe QRA op basis van de huidige situatie kan ik helaas niet leveren. De reden hiervan is dat het model achter de QRA geen mogelijkheden biedt om de vaste parameters te eenvoudig te beïnvloeden (in het model QRA wordt er bijvoorbeeld van uitgegaan dat beton intact blijft).

Om deze reden heb ik er voor gekozen om het probleem meer vanuit een praktische benadering te onderzoeken (gericht op de projectspecifieke situatie). Deze benadering is gedeeld met ambtenaren van uw gemeente in aanwezigheid van de Veiligheidsbeambte. In deze benadering gaan we uit van de zeer moderne veiligheidssystemen binnen de Koning Willem Alexander tunnel waardoor bijvoorbeeld het ontstaan van files in de tunnel actief wordt voorkomen. Door dit filebeveiligingssysteem kunnen er in principe geen tunnelgebruikers voorbij het ongeval in problemen komen (kunnen zonder belemmering in de rijrichting de tunnel uitrijden en daardoor niet in de rook komen te staan). Gebruikers vóór het ongeval kunnen relatief snel hun voertuig verlaten en vlot een veilige route vinden (korte ontruimingstijden).

Deze praktische benadering heeft mij het beeld opgeleverd dat het gesignaleerde probleem serieus is, maar de veiligheid voor de weggebruiker niet ingrijpend verslechtert. De in ontwikkeling zijnde korte termijn maatregelen zullen deze situatie verder ondersteunen.

De komende tijd zullen we deze praktische benadering samen met uw medewerkers en de brandweer verder uitwerken. Hierbij zal ook de veiligheidsbeambte worden betrokken.

Met deze genoemde korte termijn maatregelen acht ik de veiligheid weer voldoende te hebben geborgd.

Vervolg

Gelet op de aannames en onzekerheden heb ik besloten een aantal vervolgonderzoeken in gang te zetten. Deze onderzoeken hebben betrekking op:

- 1) Onderzoek naar tunnels die zijn opgeleverd tussen 2000 en 2008. Hiermee wil ik uitzoeken of (en zo mogelijk uitsluiten dat) het risico van verminderde brandwerendheid zich ook voor 2008 kan hebben voorgedaan.
- 2) Een analyse van mogelijke gevolgen voor de wegtunnels in aanbouw.
- 3) Onderzoek naar combinaties van beton en brandwerende platen. Hiermee wordt een beter beeld verkregen van de feitelijke situatie in de tunnel en mogelijke oplossingsrichtingen.

In dit traject wordt Rijkswaterstaat bijgestaan door externe deskundigen.

De onderzoeksvragen worden door mij voor advies voorgelegd aan de Veiligheidsbeambte Wegtunnels en de Bevoegde overheden. De onderzoeken worden uitgevoerd in samenwerking met de betrokken gemeenten, brandweer en veiligheidsregio met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheden.

Zodra ik uitkomsten heb van genoemde onderzoeken dan wel andere relevante informatie heb verkregen, zal ik u nader informeren.

Met andere tunnelbeheerders (gemeenten, provincies en ProRail) wordt de beschikbare informatie gedeeld om hen in staat te stellen voor de tunnels in hun beheer de situatie in beeld te brengen en zo nodig actie te ondernemen. Ook het overkoepelend overleg met de landelijke hulpdiensten over tunnelveiligheid is door mij op de hoogte gebracht.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
de hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Zuid-Nederland,


mevrouw D.M. Beuting MSc