



## Circulaire vervoer gevaarlijke stoffen door wegtunnels

14 december 2012

### 1 Aanleiding, doel en reikwijdte van deze circulaire

De Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft de exclusieve bevoegdheid om beperkingen te stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen (VGS) door een wegtunnel. In dat geval wordt de tunnel in de VLG-regeling<sup>1</sup> ondergebracht bij één van de tunnelcategorieën uit het ADR<sup>2</sup>.

Deze circulaire strekt ertoe vooraf duidelijkheid te geven over de redenen voor de beslissing om een wegtunnel in een bepaalde tunnelcategorie onder te brengen en over de wijze waarop de Minister tot die beslissing komt. In de praktijk is gebleken dat zowel wegbeheerders als overheden en bedrijfsleven behoefte hebben aan die duidelijkheid.

De Minister past voor alle tunnels de ADR-voorschriften toe en hanteert het uitgangspunt dat het VGS zo min mogelijk beperkt dient te worden. Maakt een tunnel deel uit van een route die van belang is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, dan legt de Minister geen beperkingen op, tenzij hij van oordeel is dat sprake is van een essentiële oeververbinding of een (andere) bijzondere situatie. Bij een bijzondere situatie is maatwerk nodig.

Deze circulaire is van toepassing op beslissingen over zowel de tunnelcategorie van nieuwe tunnels als de (wijziging van) de tunnelcategorie van in gebruik zijnde tunnels, voor zover zich hiertoe een aanleiding voordoet. Met 'tunnels' worden alle wegtunnels op het Nederlandse grondgebied bedoeld, zowel op het hoofdwegenet als op het onderliggende wegennet. Daarnaast geeft de circulaire inzicht in de toepasselijke regels en richtlijnen en in de wijze waarop de keuze tot indeling van een tunnel in een tunnelcategorie wordt onderbouwd.

In deze circulaire is het vigerende beleid vastgelegd.<sup>3</sup> De circulaire bevat dus geen beleidswijziging. Daar, waar beleid was verouderd (bijvoorbeeld door de overgang van de beperkingscategorieën I en II naar de ADR-tunnelcategorieën A tot en met E), is het beleid geactualiseerd, maar zijn de beleidsuitgangspunten voor zover mogelijk in stand gehouden.

Geen onderwerp van deze circulaire is het toetsen aan de veiligheidsnorm ex artikel 6b, lid 1, van de Warvw<sup>4</sup>. Die toetsing heeft plaats volgens de procedure van de Warvw.

### 2 Begrippen

In deze circulaire wordt verstaan onder:

- tunnel of wegtunnel: tunnel of tunnelvormig bouwwerk, uitsluitend dan wel mede bestemd voor motorrijtuigen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wegenverkeerswet 1994, met uitzondering van bromfietsen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van die wet<sup>5</sup>;
- essentiële oeververbinding: tunnel die, naar oordeel van de Minister van IenM, redelijkerwijs noodzakelijk is voor de afwikkeling van het wegverkeer en die een oeververbinding is;
- gevaarlijke-stoffenroute: route die is aangewezen, of waarvoor het voornemen bestaat om deze aan te wijzen ten behoeve van het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen op grond van de Wvgs<sup>6</sup>;
- tunnelcategorie: categorie zoals gedefinieerd in 1.9.5.2.2 van het ADR.

### 3 Toepasselijke regelgeving en richtlijnen: recente ontwikkelingen

#### 3.1 Invoering tunnelcategorieën in ADR en VLG-regeling

Paragraaf 1.9.5 van het ADR onderscheidt sinds 2007 vijf tunnelcategorieën, die van elkaar verschillen in de mate waarin beperkingen gelden voor het VGS door de tunnel. Indien een bevoegde autoriteit

<sup>1</sup> VLG-regeling: Regeling Vervoer over Land van Gevaarlijke stoffen.

<sup>2</sup> ADR: Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route.

<sup>3</sup> Het vigerende beleid is, tot het publiceren van deze circulaire, vastgelegd in wijzigingen van de VLG-regeling en in diverse parlementaire documenten. Zie onder meer de toelichtingen bij wijzigingen van de VLG-regeling in onder meer *Stcrt.* 1998, 1, p. 5; *Stcrt.* 1998, 241, p. 10; *Stcrt.* 2010, 276 (invoering ADR-tunnelcategorieën A t/m E). Zie onder meer de volgende parlementaire documenten: *Kamerstukken II* 1980/81, 15 815, nr. 3 (antwoord op vraag 84); *Kamerstukken II* 1989/90, 21 160, nr. 3 (antwoorden op vragen 58 en 60); *Kamerstukken II* 1994/95, 23 900 XII, nr. 7 (antwoord op vraag 66).

<sup>4</sup> Warvw: Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Voor deze circulaire is uitgegaan van het nu aanhangige wetsvoorstel voor wijziging van de Warvw, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 125, nr. 2.

<sup>5</sup> Definitie ontleend aan het wetsvoorstel voor wijziging van de Warvw, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 125, nr. 2, artikel I onder A, 2, sub g.

<sup>6</sup> Wvgs: Wet vervoer gevaarlijke stoffen.



(in Nederland is dat de Minister van IenM) beperkingen oplegt voor het VGS door een wegtunnel, moet die autoriteit de betrokken tunnel indelen in één van de in het ADR gedefinieerde tunnelcategorieën. De bevoegde autoriteit kan bepalen dat de tunnel in meer dan één categorie wordt ingedeeld, bijvoorbeeld afhankelijk van het uur van de dag, de dag van de week, et cetera. Voorts geeft het ADR voorschriften voor de aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij het indelen van een tunnel in een tunnelcategorie. Hoofdstuk 8.6 van het ADR bevat een nadere uitwerking, waarop hier niet verder wordt ingegaan.

Het ADR onderscheidt de volgende tunnelcategorieën<sup>7</sup>:

- A. geen beperkingen voor het VGS;
- B. beperking voor gevaarlijke goederen die aanleiding kunnen geven tot een zeer grote explosie;
- C. beperking voor gevaarlijke goederen die aanleiding kunnen geven tot een grote of zeer grote explosie of het vrijkomen van een grote hoeveelheid giftige stoffen;
- D. beperking voor gevaarlijke goederen die aanleiding kunnen geven tot een (zeer) grote explosie, het vrijkomen van een grote hoeveelheid giftige stoffen of een grote brand;
- E. beperking voor alle gevaarlijke goederen behalve voor een aantal met name genoemde stoffen.

In de VLG-regeling<sup>8</sup> is uitvoering gegeven aan de hierboven genoemde artikelen van het ADR. Per tunnelcategorie worden de tunnels vermeld, waarvoor de betreffende beperkingen gelden. Indien de Minister van IenM het VGS door een bepaalde wegtunnel wil beperken, moet de tunnel in de VLG-regeling worden opgenomen onder een tunnelcategorie B, C, D of E. Indien de Minister niet op deze wijze beperkingen heeft gesteld aan het VGS door een bepaalde wegtunnel, valt die tunnel onder tunnelcategorie A.

### **3.2 MIRT-projecten: aanpassing van Handreiking externe veiligheid**

Aanlegprojecten uit het MIRT<sup>9</sup> worden aangepakt volgens een vaste fasering: verkenningfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase. Per fase bestaan er handreikingen voor de uitwerkingen die in die fase gemaakt worden.

De keuze van de tunnelcategorie voor een nieuwe tunnel kan onder meer gevolgen hebben voor de tracékeuze, voor de interne en externe veiligheid van het tunneltracé en eventuele omleidingroutes, en voor (de technische uitrusting van) de tunnelconstructie. Daarom vindt de voorbereiding van de beslissing over de tunnelcategorie van een nieuwe tunnel in principe al in de verkenningfase plaats. Het is in de praktijk de (toekomstige) beheerder van een wegtunnel (of de initiatiefnemer van een aanlegproject) die de beslissing over een tunnelcategorie voorbereidt. Voor nieuwe tunnels (aanlegprojecten) heeft Rijkswaterstaat als richtsnoer een afwegingskader opgesteld<sup>10</sup> als onderdeel van het instrumentarium voor MIRT-projecten in de verkenningfase. In het hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de toepassing van het afwegingskader in relatie tot deze circulaire.

### **3.3 Basisnet Weg, Wvgs en Bevt**

Met de inwerkingtreding van regelgeving voor het Basisnet voor vervoer van gevaarlijke stoffen wordt onder meer de Wvgs c.a.<sup>11</sup> gewijzigd en het Bevt<sup>12</sup> geïntroduceerd. Uitgangspunt voor het Basisnet is, dat de hoofdroutes van het Nederlandse wegennet toegankelijk zijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Naast de tunnels die zich in het Basisnet bevinden en waarop een beperking van toepassing is, zijn daarom ook de daarbij behorende omleidingroutes in het Basisnet Weg opgenomen. Keuzes voor beperkingen voor nieuwe tunnels op routes die onderdeel zijn of worden van het Basisnet Weg nopen de beheerder ertoe om te voorzien in een omleidingroute, zodat de bereikbaarheid voor VGS in stand blijft en de beperking geen inbreuk maakt op het Basisnet Weg. Verder kunnen beperkingen op wegen die geen onderdeel zijn van het Basisnet Weg of beperkingen op het onderliggende wegennet gevolgen hebben voor de vervoersstromen op het Basisnet. De tunnelbeheerder en de Minister IenM, als verantwoordelijke voor het Basisnet Weg, dienen deze aspecten mee te wegen bij de keuze voor een tunnelcategorie.

<sup>7</sup> Zie 1.9.5.2.2 van het ADR voor een volledig overzicht van de bij elke tunnelcategorie uitgesloten stoffen.

<sup>8</sup> Ten tijde van totstandkoming van deze circulaire: artikel 3 van de VLG-regeling en artikel 3 van hoofdstuk II van bijlage 2 van die regeling.

<sup>9</sup> Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

<sup>10</sup> Het afwegingskader van Rijkswaterstaat is opgenomen in *Te verwerken in kaders externe veiligheid weg, versie 4*, Rijkswaterstaat: mei 2012. De in dit document opgenomen wijzigingen met betrekking tot afweging tunnelcategorie zullen worden opgenomen in: H. Stoop, J. Arts, M. van Dongen, S. van Kruijsbergen, P. van der Laak *Handreiking MIRT-verkenning*, Rijkswaterstaat: december 2010.

<sup>11</sup> Wijziging van de Wvgs in verband met het Basisnet ten tijde van de totstandkoming van deze circulaire.

<sup>12</sup> Bevt: Besluit externe veiligheid transportroutes. Dit Besluit is ten tijde van de totstandkoming van deze circulaire in voorbereiding bij IenM.



### **3.4 Sneller en Beter en Warvw c.a.**

Naar aanleiding van het adviesrapport van de Commissie-Elverding<sup>13</sup> is het Actieplan Sneller en Beter<sup>14</sup> opgesteld. Sindsdien zijn verschillende wijzigingen in regelgeving doorgevoerd of aanhangig. De wijzigingen beogen onder meer een getrechterde besluitvorming, waarbij het planologische besluit wordt voorafgegaan door een politiek gedragen voorkeursbeslissing. Indien één of meer wegtunnels onderdeel zijn van een aanlegproject, committeert de initiatiefnemer zich in de voorkeursbeslissing aan het hanteren van een bepaalde tunnelcategorie als uitgangspunt voor de verdere uitwerking. De Warvw is onlangs geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie en Sneller en Beter is een voorstel tot wetwijziging opgesteld. Dat voorstel is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer. Onder meer schrijft de gewijzigde Warvw voor de tunnelveiligheid (interne veiligheid) een kwantitatieve norm voor (artikel 6b, lid 1).

## **4 Afweging en onderbouwing**

### **4.1 Inleiding**

De Minister van IenM neemt, ongeacht of het om een bestaande of een nieuwe tunnel gaat, een beslissing tot indeling van een tunnel in een tunnelcategorie met gebruikmaking van

- de afweging, die aantoonbaar heeft plaatsgevonden
- aan de hand van de inhoud van deze circulaire, en die
- in overleg met de belanghebbende partijen tot stand is gekomen.

Bij de afweging, die wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding van de aanleg van een nieuwe tunnel of van de wijziging van een bestaande tunnel, is verder van belang dat de afweging in een vroeg stadium wordt gemaakt.

De Minister beslist over wijziging van een tunnelcategorie door wijziging van de VLG-regeling. In de toelichting bij de publicatie van die wijziging wordt ingegaan op de wijze, waarop deze circulaire is toegepast op de concrete in te delen tunnel(s).

De Minister verstrekt desgevraagd een schriftelijke toelichting over gemaakte keuzes over tunnelcategorieën, ook indien deze geen gevolgen hebben voor de VLG-regeling.

### **4.2 Afweging door de tunnelbeheerder**

#### **4.2.1 Instrumentarium**

Twee instrumenten reiken de uitgangspunten voor de afweging aan: deze circulaire voor bestaande tunnels en het afwegingskader van Rijkswaterstaat voor nieuwe tunnels (zie hierboven in paragraaf 3.2).

Wanneer bij een aanlegproject wordt overwogen een tunnel in het aan te leggen tracé op te nemen en beperkingen te stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen door deze tunnel, maakt de initiatiefnemer van het project een afweging voor de tunnelcategorie op grond van het plan. Voor deze afweging is het afwegingskader van Rijkswaterstaat een geschikt hulpmiddel.

Bij een bestaande tunnel kan zich een aanleiding voordoen voor het (her)overwegen van een tunnelcategorie. Dit zal met name het geval zijn bij een renovatie of wijziging van gebruik in verband waarmee één of meer vergunning(en) aangevraagd moet(en) worden. Indien zich bij een bestaande tunnel, naar oordeel van de Minister, een aanleiding voordoet voor het (her)overwegen van de tunnelcategorie, maakt de tunnelbeheerder een afweging op grond van de concrete feiten en omstandigheden. Daarbij kan het beoordelingskader in hoofdstuk 5 van deze circulaire als hulpmiddel dienen.

De op grond van de afweging gemaakte keuze dient voor de initiatiefnemer dan wel tunnelbeheerder als uitgangspunt voor het (aanleg- of renovatie-)project. De vastgelegde resultaten van de afweging vormen voor de Minister de basis voor de beslissing tot aanpassing van de VLG-regeling. Voor deze beslissing vormt het beoordelingskader in hoofdstuk 5 van deze circulaire het richtsnoer.

#### **4.2.2 Moment van afweging**

Bij nieuwe aanlegprojecten vindt de afweging plaats gedurende de MIRT-verkenningsfase, bij voorkeur voorafgaand aan de voorkeursbeslissing die gedurende die fase wordt genomen, maar in ieder geval voorafgaand aan het planologische besluit. De op grond van de afweging gemaakte keuze wordt opgenomen in het planologische besluit en, indien van toepassing, de voorkeursbeslissing.

Bij een bestaande tunnel vindt de afweging in een zo vroeg mogelijk stadium plaats, afhankelijk van de aanleiding voor (her)overweging van de tunnelcategorie.

<sup>13</sup> *Sneller en beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten, Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18.*

<sup>14</sup> *Actieplan Sneller en Beter, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 41.*



#### 4.2.3 Overleg

Bij de afweging is van belang dat alle belanghebbende partijen worden betrokken. Daartoe behoren, naast de (toekomstige) tunnelbeheerder en de tunnelveiligheidsbeambte, in ieder geval (vertegenwoordigers van):

- de wegbeheerders van aansluitende wegen en van omleidingroutes (afhankelijk van de concrete situatie kan het gaan om Rijkswaterstaat, de provincie, naburige gemeenten en provincies en/of private beheerders van openbare wegen)
- het bevoegde college van burgemeester en wethouders van de gemeente(n) waarin de tunnel geheel of voor het grootste gedeelte is gelegen
- de gemeenten waarin de tunnelroute en omleidingroutes zijn gelegen
- de relevante koepelorganisaties voor ondernemingen die direct zijn betrokken bij het vervoer gevaarlijke stoffen, zoals de Commissie Transport Gevaarlijke Goederen (CTGG)
- lokale ondernemingen die voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gebruik (zullen) maken van de concrete transportroute

#### 4.2.4 Omleidingmogelijkheden

Bij de afweging worden ook de primaire en secundaire omleidingmogelijkheden en hun risico's uitdrukkelijk betrokken in geval van het opleggen van een beperking voor de tunnelroute. Met de primaire omleidingroute wordt bedoeld op de route, waarlangs het niet in de tunnel toegelaten vervoer door middel van bebording wordt geleid. Een secundaire omleidingroute is een route, waarlangs dat vervoer tijdelijk kan worden afgewikkeld in het geval van stremming van de primaire omleidingroute.

Wanneer de tunnel geen essentiële oeververbinding is en andere geschikte omleidingroutes niet beschikbaar zijn kan een secundaire omleidingroute zelfs bestaan uit de tunnelroute zelf, al dan niet onder de toepassing van veiligheidsmaatregelen.

Bij aanlegprojecten wordt het VGS, in het kader van de voor de Warvw verplichte risicoanalyse, betrokken bij de afweging om een tunnel aan te leggen dan wel een andere constructieve oplossing te kiezen.

### 4.3 Onderbouwing

De resultaten uit de eerder gemaakte afweging vormen de onderbouwing voor de beslissing van de Minister van IenM. Indien het afwegingskader uit de Handreiking externe veiligheid aantoonbaar is toegepast, neemt IenM in beginsel het resultaat van de afweging over bij de beslissing om de VLG-regeling te wijzigen. Volledige toepassing van het in hoofdstuk 5 opgenomen beoordelingskader kan dan achterwege blijven.

Om een beslissing tot wijziging van de VLG te nemen, is in ieder geval nodig dat op grond van de schriftelijke onderbouwing duidelijk is:

- dat alle relevante belangen zijn meegewogen en daartoe overleg is gevoerd met (vertegenwoordigers van) alle betrokken belanghebbenden (zie de lijst in paragraaf 4.2.3);
- dat de afweging heeft plaatsgevonden aan de hand van afdeling 1.9.5 van het ADR;
- indien een beperking wordt overwogen, dat een afweging heeft plaatsgevonden van de aanwezigheid en geschiktheid van meerdere omleidingroutes;
- wat het beoogde gebruik van de tunnelroute wat betreft het VGS is, met name of de tunnelroute onderdeel is of zal worden van een gevaarlijke-stoffenroute;
- indien de tunnel zich niet op een gevaarlijke-stoffenroute bevindt, dat een afweging heeft plaatsgevonden van alle in aanmerking komende tunnelcategorieën en de flexibele mogelijkheden die 1.9.5.1, laatste volzin, van het ADR biedt (toepassen van tijdvensters);
- indien er sprake is van een wegtunnel op een gevaarlijke-stoffenroute, of sprake is van een essentiële oeververbinding;
- indien er sprake is van een wegtunnel op een gevaarlijke-stoffenroute, of er sprake is van een bijzondere situatie en, zo ja, waarom;
- indien er sprake is van een bijzondere situatie, dat een analyse heeft plaatsgevonden om te komen tot de keuze voor de tunnelcategorie.

IenM past het beoordelingskader van paragraaf 5 toe op het resultaat van de aldus uitgevoerde afweging. Indien hieruit geen bezwaren voortkomen, wijzigt IenM de VLG-regeling.

#### 4.4 Toelichting bij wijziging van de VLG-regeling

In de toelichting bij de wijziging van de VLG-regeling wordt gewoonlijk uiteengezet waarom voor de onderhavige tunnel(s) gekozen is voor de betreffende categorie. De toelichting bevat een verantwoording over de toepassing van de uitgangspunten van deze circulaire. Daarbij wordt toegelicht:

- Indien de tunnel wordt aangemerkt als een tunnel in een gevaarlijke-stoffenroute, op grond waarvan dat gebeurt;



- Indien de Minister van oordeel is dat de tunnel een essentiële oeververbinding is, waarom dat het geval is;
- Indien de Minister van oordeel is dat sprake is van een bijzondere situatie, waarom dat het geval is en wat daarvan het gevolg is voor de concrete keuze voor de tunnelcategorie;
- Welke omleidingroutes beschikbaar zijn voor het vervoer van stoffen dat niet door de tunnel is toegestaan als gevolg van de wijziging van de VLG-regeling.

## 5 Beoordelingskader Minister

### 5.1 Opbouw

Het beoordelingskader is opgebouwd uit een aantal regels:

- Hoofdregels die op alle tunnels worden toegepast:
  - o Het toepassen van de ADR-voorschriften (zie paragraaf 5.2.1);
  - o Het zo min mogelijk beperken van het VGS (5.2.2).
- Specifieke regel voor tunnels op gevaarlijke-stoffenroutes (5.3):
  - o Geen beperking voor landtunnels en niet-essentiële oeververbindingen (categorie A);
  - o Beperking op grond van categorie C voor essentiële oeververbindingen.
- Uitzonderingsregel voor tunnels in gevaarlijke-stoffenroutes voor bijzondere situaties (5.4):
  - o In die bijzondere situaties is de specifieke regel niet van toepassing,
  - o Maar zijn de hoofdregels wel van toepassing.

In de hierna volgende paragrafen worden de afzonderlijke regels nader toegelicht.

### 5.2 Hoofdregels

#### 5.2.1 ADR-voorschriften toepassen

Bij het indelen van een wegtunnel in een tunnelcategorie moeten de ter zake geldende ADR-voorschriften worden toegepast. Dat houdt in dat een beperking alleen kan worden opgelegd door middel van het indelen van een concrete tunnel in één van de tunnelcategorieën van 1.9.5.2.2 van het ADR. Het ADR geeft geen concrete (meetbare) normen en criteria op grond waarvan de indeling van een tunnel in een categorie moet plaatsvinden, maar noemt wel een aantal punten die bij de afweging moeten worden betrokken.

Zo moet de keuze voor een beperking gebaseerd worden op de aanname dat er in wegtunnels sprake is van 'drie hoofdgevaren, die kunnen leiden tot een groot aantal slachtoffers of ernstige schade aan de structuur van de tunnel. Die drie hoofdgevaren zijn explosies, vrijkomen van giftig gas of vluchtige giftige vloeistof en branden' (1.9.5.2.1 ADR).

Artikel 1.9.5.1 van het ADR noemt een aantal aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het indelen in een tunnelcategorie. Dat zijn:

- de kenmerkende eigenschappen van de tunnel,
- de beoordeling van de risico's met inbegrip van de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieve routes en wijzen van vervoer en
- overwegingen met betrekking tot het regelen van het verkeer.

De afweging beperkt zich dus niet tot de risico's voor de route waarin de tunnel is gelegen. De mogelijke omleidingroutes moeten ook in de afweging worden betrokken. Zie hiervoor ook paragraaf 4.2.4.

#### 5.2.2 Zo min mogelijk beperken

In Nederland geldt als uitgangspunt dat het VGS mogelijk blijft binnen de kaders van veiligheid, milieu en leefomgeving.<sup>15</sup> Beperkingen aan het VGS mogen niet verder gaan dan nodig is om de met dat vervoer samenhangende risico's tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te beperken.

- Met een "verder gaande beperking" wordt bedoeld een beperking waarbij meer gevaarlijke stoffen worden uitgesloten van vervoer door de tunnel dan nodig is voor het bereiken van het maatschappelijk aanvaardbare niveau.
- Het maatschappelijk aanvaardbare risiconiveau wordt bepaald door de geldende regelgeving en richtlijnen voor de hierboven genoemde aspecten uit artikel 1.9.5.1 van het ADR. Daarbij zijn met name de tunnelveiligheid (veiligheidsnorm ex art. 6b, lid 1, van de Warvw), externe veiligheid (regels van Wvgs en Bevt), en de regels van de wegbeheerders voor de verkeersveiligheid, verkeersdoorstroming en bereikbaarheid van belang, voor zowel de tunnelroute als de eventuele omleidingroutes. Verder kan het risico van verlies van de constructie een rol spelen, voor zover daaraan zeer ingrijpende consequenties zijn verbonden.

Indien er dus niet wordt voldaan aan -bijvoorbeeld- een veiligheidsnorm en de noodzaak bestaat het

<sup>15</sup> Nota vervoer gevaarlijke stoffen, Kamerstukken II 2005/06, 30 373, nr. 2.



vervoer van gevaarlijke stoffen te beperken, zal er dus eerst worden gezien of met een keuze voor tunnelcategorie B wel wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Mocht de conclusie zijn dat indeling in tunnelcategorie B nog steeds tot onaanvaardbare risico's leidt, dan pas komt tunnelcategorie C in beeld, enzovoorts.

### **5.3 Specifieke regel voor tunnels op gevaarlijke-stoffenroutes**

In beginsel worden tunnels op gevaarlijke-stoffenroutes als volgt ingedeeld:

- Geen beperking voor landtunnels en niet-essentiële oeververbindingen (categorie A);
- Beperking op grond van categorie C voor essentiële oeververbindingen.

'In beginsel', want in bijzondere situaties kan van deze specifieke regel worden afgeweken (zie 5.4). Uit de aard van gevaarlijke-stoffenroutes (specifiek bestemd voor het VGS) vloeit voort dat het VGS over deze routes niet beperkt wordt. Dat geldt ook voor een tunnel in een gevaarlijke-stoffenroute. Een tunnel op een gevaarlijke-stoffenroute is dan aan te merken als een tunnel die valt onder tunnelcategorie A.

Essentiële oeververbindingen worden in beginsel ingedeeld in categorie C. De reden voor het beperken van het VGS door een essentiële oeververbinding is gelegen in het risico van verloren gaan van de tunnel door een (zeer) grote explosie. Stoffen die aanleiding kunnen geven tot grote of zeer grote explosies kunnen worden uitgesloten door indeling in de tunnelcategorieën C, D of E. In overeenstemming met de hoofdregel dat het VGS zo min mogelijk wordt beperkt (zie 5.2.2) wordt een essentiële oeververbinding ondergebracht in tunnelcategorie C.

Waarom een afwijkende keuze voor essentiële oeververbindingen? Oeververbindingen hebben in het wegennet in de regel een belangrijke functie, omdat het aantal plaatsen waar een waterweg door het wegvervoer gekruist kan worden beperkt is. Indien een oeververbinding verloren gaat, kost herbouw door technische en inpassingproblemen veel meer tijd (jaren) en geld dan bij het verloren gaan van een landtunnel. Het gevolg is grote directe en indirecte economische schade. Het verlies van een *essentiële* oeververbinding heeft ingrijpende gevolgen voor het wegverkeer op landelijk en lokaal niveau en voor de omwonenden, en een groot maatschappelijk effect. Hoewel de kans op het verlies van een tunnel zeer gering is, wordt vanwege de omvang van de gevolgen bij essentiële oeververbindingen het risico van verlies van de tunnel onaanvaardbaar geacht.

### **5.4 Bijzondere situaties: uitzonderingen op de specifieke regel**

Indien de Minister van oordeel is dat sprake is van een bijzondere situatie, kan hij een tunnel op een gevaarlijke-stoffenroute in een andere tunnelcategorie onderbrengen dan op grond van de specifieke regel van 5.3 zou moeten. De specifieke regel is bij bijzondere situaties dus niet van toepassing; de hoofdregels blijven echter onverminderd van kracht.

Bijzondere situaties leiden vaak tot complexe (inpassings-)vraagstukken. Indeling in één van de vijf tunnelcategorieën van het ADR leidt daarbij niet altijd tot een bevredigende oplossing. Toepassing van de mogelijkheid om een tunnel in meer dan één tunnelcategorie in te delen (bijvoorbeeld door middel van tijdvensters, zie artikel 1.9.5.1 van het ADR, laatste volzin) kan een oplossing zijn voor zo'n vraagstuk. In dat geval spelen de praktische uitvoerbaarheid en handhavingmogelijkheden een rol bij de afweging.

Als de Minister bepaalt dat er sprake is van een bijzondere situatie en dat er afgeweken dient te worden van de specifieke regel, onderbouwt hij deze beslissing met een meer gedetailleerde onderbouwing dan wanneer er geen sprake is van een bijzondere situatie. Die onderbouwing moet inzichtelijk maken dat, na afweging van alle belangen, de gekozen oplossing de meest passende is voor de concrete situatie.

Bij 'bijzondere situaties' kan worden gedacht aan de volgende situaties. De opsomming is niet uitputtend.

- a. een essentiële oeververbinding waarbij de Minister constateert dat een geschikte omleidingroute niet aanwezig is en, gegeven de concrete situatie, redelijkerwijs niet te realiseren is;
- b. een landtunnel waarbij sprake is van multifunctioneel ruimtegebruik;
- c. een wegtunnel die valt binnen het toepassingsbereik van de Warvw, waarbij door de kenmerkende eigenschappen van de tunnel niet kan worden voldaan aan de eisen gesteld door die wet indien het VGS volgens de uitgangspunten van deze circulaire wordt toegelaten;
- d. een wegtunnel waarover het Tracébesluit of de voorkeursbeslissing al is genomen voorafgaand aan publicatie van deze circulaire.

#### **5.4.1 Ad a: essentiële oeververbinding zonder geschikte omleidingroute**

Een essentiële oeververbinding wordt op grond van de specifieke regel van 5.3 ingedeeld in categorie C. Als gevolg daarvan moet het VGS dat niet door de tunnel mag gebruik maken van een omleidingroute. Er zijn echter situaties denkbaar waarin geen geschikte omleidingroute voorhanden is. Omleiden kan een toename van risico en hinder veroorzaken op en langs de omleidingroute. Daarnaast levert omleiden voor de vervoerders van gevaarlijke stoffen extra kosten op omdat een



langere afstand moet worden afgelegd en het transport meer tijd kost. Onder een geschikte omleidingroute wordt dan ook verstaan een route die, gegeven het omleiden van gevaarlijke stoffen over die route:

- geen fysieke beperkingen bevat voor motorrijtuigen die op grond van de Wegenverkeerswet aan het verkeer kunnen deelnemen, en
- die voldoet aan de algemene en lokaal geldende normen voor verkeersveiligheid, externe veiligheid, geluidhinder en overige milieunormen, en
- die qua lengte en rijtijd in een redelijke verhouding staat tot de gebruikelijke tunnelroute.

Is er geen geschikte omleidingroute aanwezig, dan kunnen verschillende mogelijke oplossingen onderling worden afgewogen, zoals het creëren van een geschikte omleidingroute, het achterwege laten van een beperking (categorie A), of het indelen van de tunnel in categorie B of C, al dan niet met gebruikmaking van tijdvensters waarbinnen het VGS onbeperkt is toegestaan.

Het verschil van deze oplossingen met de keuze voor categorie C is enerzijds dat er geen noodzaak is voor een omleidingroute, maar anderzijds dat er een groter risico wordt geaccepteerd dat de essentiële oeververbinding verloren gaat door een calamiteit met gevaarlijke stoffen.

#### *5.4.2 Ad b: landtunnel met multifunctioneel ruimtegebruik*

Volgens de specifieke regel van 5.3 wordt het VGS door landtunnels in gevaarlijkeroostoffenroutes niet beperkt (categorie A). De Minister van IenM kan echter beslissen om toch het VGS te beperken, bijvoorbeeld omdat bij een eventueel incident met gevaarlijke stoffen het aantal mogelijke slachtoffers (naar oordeel van de Minister) onacceptabel groot kan zijn.

Het is afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden of een beperking aan de orde is, en hoe ver die moet gaan. Dit is maatwerk waarvoor in deze circulaire geen richtlijnen kunnen worden gegeven, slechts enkele uitgangspunten.

Uitgangspunt is het onbelemmerd vervoer van gevaarlijke stoffen (eerste hoofdregel). Vooraleer beperking van het VGS door de tunnel wordt overwogen, worden dan ook opties in beschouwing genomen die een verantwoorde keuze voor categorie A mogelijk maken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het anders invullen van de functionaliteit van de ruimte boven de tunnel en maatregelen aan de fundering van de bebouwing om het risico van explosies voor de in de bebouwing aanwezige personen te beperken.

Wanneer een beperking onontkoombaar wordt geacht, wordt gezocht naar de minst vergaande beperking (tweede hoofdregel). Het toepassen van venstertijden voor het VGS kan een bruikbare oplossing zijn in een geval waarbij overdag veel, en 's nachts nauwelijks personen in de bebouwing op de tunnel aanwezig zullen zijn (bijvoorbeeld bij kantoren), of andersom.

Het is bij situaties als deze van bijzonder groot belang dat vertegenwoordigers van de landelijke en lokale vervoersbelangen worden betrokken bij de afweging. Het gaat immers om een beperking op een transportroute waarover volgens de specifieke regel het VGS niet belemmerd zou worden. Verder wordt gewezen op artikel 3 van het Bevt, dat beperkingen stelt aan het bouwen boven een weg waarover zeer explosiegevaarlijke stoffen mogen worden getransporteerd.

#### *5.4.3 Ad c: Warvw-eisen interne veiligheid*

Een tunnel die valt onder het toepassingsbereik van de Warvw moet voldoen aan de voorschriften van die wet. Om dat mogelijk te maken, kan het nodig zijn om beperkingen te stellen aan het VGS door de tunnel die verder gaan dan de beperking op grond van de specifieke regel van 5.3.

Bij het bepalen of de tunnel voldoet aan de Warvw wordt rekening gehouden met de verwachte aantallen transporten gevaarlijke stoffen op grond van het gehanteerde uitgangspunt omtrent de tunnelcategorie. In het geval dat de tunnel niet voldoet aan de norm moet de tunnelbeheerder maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het risico voldoet aan de norm. Het beperken van het VGS zou daarbij één van de opties kunnen zijn.

Bij de afweging voor de keuze van een tunnelcategorie worden de beschikbare mogelijkheden geanalyseerd voor het voldoen aan de norm. Één van de mogelijke oplossingen kan zijn de beperking van het VGS door de tunnel. Bij de analyse van deze optie wordt uitdrukkelijk de beschikbaarheid van geschikte omleidingroutes betrokken. Vervolgens geldt ook hier nog de hoofdregel: zo min mogelijk beperken.

#### *5.4.4 Ad d: Bestaande tunnels*

Voor bestaande tunnels en tunnels waarvoor al een keuze is vastgelegd in bijvoorbeeld de voorkeursbeslissing kan het bestuurlijk, juridisch of fysiek moeilijk of onmogelijk zijn om de tunnel aan te passen aan een keuze die volgt uit de specifieke regel van 5.3. In de beoordeling zal dit worden meegewogen en worden onderzocht in hoeverre de specifieke regel nog kan worden toegepast.