

2019

LegalRail

Gedifferentieerd rijden

Juridische analyse

Uitgevoerd in opdracht van ProRail BV

door

LegalRail, mr. dr. V.J.A. Sütő en mr. J. Veltman



GEDIFFERENTIEERD RIJDEN, GRONDSLAGENONDERZOEK

Inhoudsopgave

I	Inleiding	p. 2
II	Gedifferentieerd rijden in het Nederlands recht	p. 5
<i>II.1</i>	<i>Gedifferentieerd rijden in de Nederlandse spoorwetgeving</i>	<i>p. 5</i>
II.1.1	Grondslag voor gedifferentieerd rijden in de Spoorwegwet?	p. 6
II.1.2	Grondslag voor gedifferentieerd rijden in lagere spoorse regelgeving?	p. 9
II.1.2.a	Inleiding	p.10
II.1.2.b	Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur	p.11
II.1.2.c	Het Bimp	p.13
II.1.2.d	Besluit spoorverkeer, Regeling spoorverkeer	p.15
II.1.2.e	Overige spoorrechtelijke AMvB's en ministeriële regelingen	p.16
II.1.3	Tussenconclusie	p.18
<i>II.2</i>	<i>Gedifferentieerd rijden in het omgevingsrecht</i>	<i>p. 19</i>
II.2.1	Inleiding	p.19
II.2.2	Wet milieubeheer en daarmee samenhangende lagere regelgeving	p.19
II.2.3	Wegenverkeerswet	p.20
II.2.4	Andere Nederlandse wetgeving: Trillinghinder vanwege spoorwegen	p.22
II.2.5	De Wet geluidhinder: toch een grondslag voor snelheidsbeperkingen?	p.22
II.2.6	Omgevingswet	p.26
II.2.7	Tussenconclusie	p.27
III	Gedifferentieerd rijden in het Europees spoorrecht	p.27
<i>III.1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>p.27</i>
<i>III.2</i>	<i>Drie belangrijke Spoorrichtlijnen</i>	<i>p.28</i>
III.2.1	Veiligheidsrichtlijn 2016/798	p.28
III.2.2	Richtlijn 2016/2370 inzake het beheer van de spoorweginfrastructuur	p.30
III.2.3	Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797	p.31
III.2.4	Tussenconclusie	p.32
<i>III.3</i>	<i>Europese milieumaatregelen: bevorderen van spoor(goederen)vervoer</i>	<i>p.33</i>
III.3.1	Rail Freight Corridors	p.33
III.3.2	Trans-Europees Vervoer Netwerk	p.35
III.3.3	Tussenconclusie	p.36
III.4	<i>Geluidsemissie in het Europese (spoor)recht</i>	<i>p.36</i>
III.4.1	Inleiding	p.36
III.4.2	Richtlijn 2002/49/EG inzake beheersing omgevingslawaai	p.36
III.4.3	Enkele specifieke (uitvoerings)verordeningen	p.37
III.4.3.a	Verordening 1304/2014 en Uitvoeringsverordening 2019/774	p.38
III.4.3.b	Uitvoeringsverordening 2015/429: reductie geluidshinder middels gedifferentieerde infraheffingen	p.41
III.4.4	Tussenconclusie	p.43
IV	Gedifferentieerd rijden introduceren in de wetgeving?	p.44
V	Non-discriminatie, gelijkheidsbeginsel	p.47
VI	Conclusie en slotopmerkingen	p.51
	Lijst gebruikte afkortingen	p.54
	Rechtsbronnen	p.55

Bijlage (1) (los bijgevoegd)

I Inleiding

De problematiek en de onderzoeksvraag

Het langzamer rijden van treinen kan onder de juiste omstandigheden leiden tot verlaagde trillings- en geluidsniveaus. Daardoor is dit langzamer (doen) rijden van treinen op bepaalde locaties en / of tijdstippen, het zogenoemde *gedifferentieerd rijden*, wellicht een interessant instrument om de omgeving beter te beschermen tegen geluids- en / of trillingshinder.

De Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat ("**I&W**") heeft ProRail BV ("**ProRail**") opdracht gegeven om vanuit verschillende invalshoeken onderzoek te doen naar de effecten en mogelijkheden van dit gedifferentieerd rijden van spoorgoederentreinen. Naast divers technisch onderzoek zoals trillingsmetingen en onderzoek naar onder meer de effecten op spoorgoederenstromen, de systeemimpact, capaciteitsverdeling en economisch-financiële effecten, verlangt ProRail een juridisch onderzoek. Via Tjalma consulting heeft ProRail hiervoor LegalRail benaderd.

De veronderstelling van de Staatssecretaris (en ProRail) is dat het op dit moment binnen het kader van toepasselijke regelgeving niet goed mogelijk is om langzamer rijden van goederentreinen ten behoeve van het verminderen van omgevingseffecten af te dwingen. Deze veronderstelling is mede gebaseerd op een meer beperkt onderzoek naar verschillende aspecten van gedifferentieerd rijden dat was uitgevoerd door Movares met input van onder andere ProRail en het Ministerie. Diverse rechtspraak die zowel bij ProRail als bij het Ministerie goed bekend was, stond centraal.¹ Hierin vormt niet zozeer het spoorwegrecht maar eerder het omgevingsrecht de leidraad.² ProRails conclusie op basis van dit onderzoek luidde dat het niet mogelijk is om onder de vigerende regelgeving gedifferentieerd rijden van goederentreinen af te dwingen teneinde omgevingshinder te verminderen.³ Dit leidde tot de behoefte naar nader onderzoek en tot de door het Ministerie en ProRail geformuleerde onderzoeksvraag:

*"Geef middels een verdieping en verbreding van het juridisch onderzoek door ProRail aan of er een basis bestaat voor gedifferentieerd rijden."*⁴

Het van LegalRail gevraagde onderzoek wordt verricht om een zo duidelijk mogelijk antwoord te verkrijgen op de vraag of er in de vigerende (spoorweg)wetgeving al dan niet een basis aanwezig is voor de introductie van 'gedifferentieerd rijden'. 'Gedifferentieerd rijden' moet in dit verband begrepen worden als rijden met een lagere maximumsnelheid dan voertuig en baanvak normaliter toestaan. De enigszins aangepaste onderzoeksvraag luidt dan ook:

¹ Email van Movares, dhr. R. de Jong, aan Tjalma Rail Consulting, dhr. Tjalma, d.d. 21 december 2018, 13:50 uur, met onderwerp: aanpak juridische analyse gedifferentieerd rijden.

² Email van ProRail, mw. Ross, aan Movares, dhr. R. de Jong, d.d. 12 april 2017, d.d. 15:34 uur. Het Movares-rapport suggereert abusievelijk een breder juridisch onderzoek (zie Movares, *Gedifferentieerd rijden goederentreinen*, 23 oktober 2017 kenmerk CO-RJ-170004390 – Versie 2.1 – Definitief, p. 7 en 8. In Bijlage 1 is deze mail (het onderzoek door ProRail) opgenomen.

³ Idem.

⁴ Brief van Tjalma Rail Consulting, dhr. Tjalma, aan LegalRail, mw. Sütő, d.d. 17 december 2018, p. 3.

"Is er in de nationale en / of Europeesrechtelijke spoorwegwetgeving een basis te vinden voor de introductie van gedifferentieerd rijden?"

Enkele afgeleide vragen hierbij zijn:

- Zijn er bijzondere belemmeringen vanuit het oogpunt van *level playing field* tussen (a) goederenvervoerders onderling en (b) goederenvervoerders versus reizigersvervoerders?
- Zijn er belemmeringen vanuit het oogpunt van capaciteit?⁵

Deze subvragen lopen in elkaar over. Bij de verdeling van capaciteit speelt *level playing field* langs de lijn van het non-discriminatiecriterium een belangrijke rol. De subvragen zullen in het verlengde van de juridische analyse besproken worden.

De aanpak

Wil de uitkomst van een onderzoek bruikbaar en relevant zijn, dan is een methodische en systematische aanpak en uitvoering van het onderzoek noodzakelijk. Dit betekent dat een aantal stappen doorlopen moet worden. LegalRail onderscheidt drie fasen, die gaande het onderzoek logischerwijs in elkaar overlopen.

Fase 1. Inventarisatie van rechtsbronnen

1 Wetgeving

LegalRail heeft allereerst geïnventariseerd welke spoorwegrechtelijke regelingen, zowel nationale als Europese, specifiek van belang zijn voor een antwoord op de hierboven gestelde vraag. Een deel van deze inventarisatie is opgenomen in Bijlage 1.⁶

Hierbij werd al snel duidelijk dat breder onderzoek nodig was dan het in de offerte genoemde spoorwegrechtelijk kader. Het (brede) omgevingsrecht moest ook in de analyse betrokken worden. Dit betekende een aanzienlijke uitbreiding van het onderzoek.

In de inventarisatie is voorts een jurisprudentie-onderzoek betrokken en er is onderzocht of er overige relevante spoorwegrechtelijke publicaties (bijvoorbeeld juridische literatuur) geanalyseerd moesten worden.

⁵ Brief van Tjalma Rail Consulting, dhr. Tjalma, aan LegalRail, mw. Sütő, d.d. 17 december 2018, p. 3 en 4. In deze brief wordt er nog op gewezen dat aanpassing van de functionaliteit van het NS54 seinstelsel door de EU niet wordt toegestaan, zoals zou blijken uit een (eerder) onderzoek van Movares, dat LegalRail thans nog niet heeft. Die 'oplossingsrichting' lijkt dus geblokkeerd. Toetsing van deze onderzoeksuitkomst is nogal verwijderd van de meer principiële vraag die thans in de juridische analyse centraal staat, en de relevantie is bovendien afhankelijk van de uitkomst van deze analyse. LegalRail heeft conform offerte deze specifieke stelling van Movares over een speciale seintechnische oplossing vooralsnog buiten de analyse gelaten.

⁶ Niet opgenomen in het inventarisatie-overzicht zijn rechtsbronnen waarvan vrijwel in één oogopslag duidelijk was dat zij geen gronden bevatten die voor ons onderzoek van belang zijn. Een voorbeeld vormt het Besluit van 5 juli 2008, houdende regels ter aanpassing van algemene maatregelen van bestuur aan de invoering van de Algemene douanewet (Aanpassingsbesluit Algemene douanewet), *Stb.* 2008, 289. Een tweede voorbeeld vormt Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer, *Stb.* 2016, 529. Deze en andere besluiten en regelingen zijn dus wél in Fase I, de inventarisatie, opgenomen, maar niet doorgedrongen tot onderzoeksfase II.

Fase 2. Studie en analyse van de rechtsbronnen, contact

Na de inventarisatie van de rechtsbronnen, is inhoudelijk grondig kennisgenomen en is een weging gemaakt van de geïnventariseerde rechtsbronnen vanuit het perspectief van de onderzoeksvraag. Ook heeft LegalRail (Sütő) gesproken met o.a. ProRails mr. L. Makkinga, *chief legal officer*.⁷ Dit leverde interessante achtergrondinformatie en documentatie op. Met Ministerie van Infrastructuur & Milieu, is telefonisch gesproken. Gedurende de onderzoeksperiode was er bovendien regelmatig contact met dhr. Tjalma. Zowel dhr. Makkinga als en dhr. Tjalma waren steeds bereid tot meedenken. Dit was zeer waardevol, graag de hartelijke dank van de onderzoekers hiervoor.

De studie en analyse van de in uit fase 1 naar voren gekomen rechtsbronnen en het overleg met bovengenoemde personen dienden mede ter voorbereiding van stap 3. De hoofdmoot van de te analyseren rechtsbronnen bleek te bestaan uit de (zeer omvangrijke) regelgeving.

Fase 3. Concipiëren juridische analyse, overleg

Na de eerste twee stappen (inventarisatie, kennisname en selectie) zijn de bevindingen geanalyseerd en uiteindelijk in een concept-rapportage neergelegd waarin de onderzoeksvraag vanuit spoorwegrechtelijk en omgevingsrechtelijk perspectief wordt beantwoord.

Halverwege deze onderzoeksfase (op 23 april 2019) zijn de eerste bevindingen besproken met opdrachtgever en de andere trekkers van dit onderzoek, de heer J. Tjalma (Tjalma Consulting), de heer J. Kruijer (ProRail) en de (Ministerie van I&W). Deze gedachtewisseling heeft belangrijk bijgedragen aan een gerichte voortzetting van het onderzoek.

De inhoud

De hierboven beschreven aanpak heeft geleid tot een rapport dat als volgt is opgebouwd. De hoofdstukken II en III bevatten de neerslag van LegalRails juridische analyse aangaande de vraag of de Nederlandse en / of Europese regelgeving een grondslag kent om 'gedifferentieerd rijden' te introduceren, en zo nee, of er vanuit dit regelgevend kader bezwaren zijn om de maatregel 'gedifferentieerd rijden' alsnog te introduceren. In hoofdstuk II staat het Nederlandse recht centraal. In paragraaf II.1.1 wordt de Spoorwegwet geanalyseerd vanuit de vraag of hierin een grondslag te vinden is voor de invoering van 'gedifferentieerd rijden'.

Vervolgens wordt, in paragraaf II.1.2a t/m 2.1.2e, lagere spoorwegregelgeving die mogelijk een grondslag voor de introductie van gedifferentieerd rijden zou kunnen bevatten, geanalyseerd. Paragraaf II.1.3 bevat een tussenconclusie.

⁷ Een gesprek vond onder meer plaats op 5 maart 2019 te Utrecht. Daarna was er divers mail- en telefooncontact, onder meer op 15 april 2019 en op 20 juni 2019.

Een ander relevant wetgevingsregime, hier samengevat als 'het omgevingsrecht', is onderwerp van Paragraaf II.2. Na een inleiding (paragraaf II.2.1) volgt de weerslag van de analyse van diverse wetten en diverse lagere regelgeving plus hiermee samenhangende jurisprudentie (paragraaf II.2.2 tot en met paragraaf II.2.5) vanuit de onderzoeksvraag: is binnen deze regelgeving een basis aanwezig voor de introductie van 'gedifferentieerd rijden'? Paragraaf II.2.6 bevat een tussenconclusie met betrekking tot dit omgevingsrecht.

In hoofdstuk III wordt het Europese spoorwegrecht geanalyseerd. Een viertal leidende richtlijnen, waaronder de meer omgevingsrechtelijke Richtlijn Omgevingslawaai worden besproken, plus enkele (uitvoerings)verordeningen. In paragraaf IV komt de vraag aan de orde of, bij ontstentenis van een basis in de vigerende Nederlandse regelgeving, alsnog een basis in de wetgeving kan worden geschapen om gedifferentieerd rijden mogelijk te maken. De rol van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie in relatie tot 'gedifferentieerd rijden' wordt besproken in hoofdstuk IV. Hoofdstuk VI bevat de conclusie en slotopmerkingen.

Randvoorwaarde: onafhankelijkheid van de onderzoekers

LegalRail begrijpt de belangen van haar cliënten en houdt hiermee zo goed mogelijk rekening. Zij hecht daarnaast veel waarde aan onafhankelijkheid van door haar verricht onderzoek. Dit betekent onder meer dat LegalRail indien nodig diverse inzichten in haar onderzoeken zal betrekken en daarvan melding zal maken, maar ook, dat niet bij voorbaat vaststaat, dat door LegalRail getrokken conclusies door iedereen gedeeld zullen worden. Dit is inherent aan het juridisch systeem, waar interpretatieverschillen een belangrijke bestaansreden van de beroepsgroep vormen.

II Gedifferentieerd rijden in het Nederlandse recht

II.1 Gedifferentieerd rijden in de Nederlandse wetgeving

In deze paragraaf wordt de relevante Nederlandse wetgeving geanalyseerd voor een antwoord op de onderzoeksvraag:

Is er in de nationale spoorwegwetgeving of andere relevante regelgeving een basis te vinden voor de introductie van gedifferentieerd rijden?

In fase I, inventarisatie van relevante rechtsbronnen, kwamen tientallen wettelijke regelingen naar voren die mogelijk interessant konden zijn. Na een selectie bleek het pakket dat analyse verdiende, nog steeds zeer omvangrijk. Om de materie toegankelijk te maken is ervoor gekozen om deze in fase III geselecteerde nationale regelgeving in twee onderdelen te verdelen: in een spoorwegrechtelijk deel (paragraaf II.1) en een omgevingsrechtelijk deel (paragraaf II.2). Voor zover in de inventarisatiefase en de studiefase gebleken is dat er sprake is van relevante andere rechtsbronnen, zoals jurisprudentie, zijn deze bronnen ook in de analyse betrokken.

II.1.1 Grondslag voor gedifferentieerd rijden in de Spoorwegwet?

De basis in het Nederlandse Spoorwegrecht wordt gevormd door de Spoorwegwet ("Spw").⁸

Is er in deze wet een grond om het rijden met lagere dan de gewoonlijk toegestane maximumsnelheden af te dwingen ("gedifferentieerd rijden")? De Spoorwegwet regelt voornamelijk het beheer, de toegang tot en het non-discriminatoire gebruik van spoorweginfrastructuur. De Wet is vergaand gebaseerd op Europese spoorwegwetgeving. In de woorden van de aanhef (onderstr. aut):

"Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op richtlijnen 91/440/EEG, 95/18/EG, 96/48/EG, 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG en 2001/16/EG en mede gelet op het belang van de bescherming van het milieu noodzakelijk is wettelijke bepalingen vast te stellen inzake de aanleg, het beheer en het gebruik van spoorwegen en dat het ter bevordering van een maatschappelijk gewenste benutting van spoorwegen wenselijk is, de verantwoordelijkheid van de overheid voor de aanleg van spoorweginfrastructuur vast te leggen, de verantwoordelijkheid voor vervoer en spoorweginfrastructuur te scheiden en de publieke belangen die gemoed zijn met het beheer van spoorweginfrastructuur te verzekeren door de invoering van een concessiestelsel voor het beheer, het gebruik van spoorwegen te bevorderen door het stellen van transparante en niet-discriminerende voorschriften en dat het voorts wenselijk is de wetgeving inzake de spoorwegen overigens te moderniseren"

Deze aanhef maakt duidelijk dat naast onder meer institutionele spoorregulering door middel van concessies en randvoorwaarden voor gebruik van de spoorweginfrastructuur, bescherming van het milieu een belangrijke overweging vormt voor de vaststelling van de Spoorwegwet. Gegeven die aanhef ("*...mede gelet op het belang van de bescherming van het milieu...*"), mag verondersteld worden dat voor zover de wetgever bepaalde spoorse milieumaatregelen zoals gedifferentieerd rijden mogelijk heeft willen maken, in deze Spoorwegwet daarvoor een anker is neergelaten. Voor bepaalde milieumaatregelen is inderdaad een anker te vinden.

Zo is vastgelegd dat aan de beheerconcessie die de Minister aan de beheerder verleent, voorschriften zijn verbonden ten aanzien van het verstrekken van gegevens door ProRail aan de Minister om – kort gezegd - te voldoen aan bepaalde verplichtingen uit de Wet milieubeheer inzake beheersing van omgevingslawaai (artikel 17 lid 2 sub b onder 2^e Spw) en om te voldoen aan registratie- en informatieverplichtingen inzake gegevens omtrent de externe veiligheid van bijvoorbeeld inrichtingen (artikel 17 lid 2 sub b onder 3^e Spw).

⁸ Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet), *Stb.* 2004, 264 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 61 en *Stb.* 2019, 204).

Aan deze (informatie)voorschriften valt geen grondslag te ontleen om gedifferentieerd rijden in te voeren.

Ook is in de Spoorwegwet vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur ("AMvB") regels worden gesteld over de verdeling van capaciteit en dat die regels "*kunnen strekken ter bescherming van het milieu*" (artikel 61 lid 1 Spw). De betrokken AMvB is het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (ook wel "**Bch**").⁹

Daarnaast is hierover mogelijk iets geregeld in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (ook wel "**Bimp**").¹⁰ Een analyse van (in ieder geval) deze AMvB's is nodig om te kunnen beoordelen of hierin wellicht een basis te vinden is om gedifferentieerd rijden aan te koppelen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf II.1.2.

Tot slot is in de Spoorwegwet bepaald dat onder omstandigheden in de kosten voor het gebruik van het minimumtoegangspakket een heffing geïncorporeerd kan worden in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie (artikel 62 lid 6 sub b Spw). Dit artikellid biedt op zichzelf geen grondslag voor een generieke regeling die de introductie van gedifferentieerd rijden mogelijk maakt. Het artikellid is een onderdeel van het bij AMvB vast te stellen regelgevend kader voor de vergoeding die spoorwegondernemingen aan de beheerder moeten betalen voor het minimumtoegangspakket, inclusief aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek. In paragraaf II.1.2 worden de (on)mogelijkheden van deze AMvB, het hierboven genoemde Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, in het kader van 'gedifferentieerd rijden' onderzocht en besproken.

Verdere referentie aan milieumaatregelen bevat de Spoorwegwet niet.

Deze vaststelling is van belang vanwege het volgende. ProRail is als houder van de beheerconcessie bedoeld in artikel 16 Spw beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit beheer omvat ex artikel 16 lid 1 Spw de zorg voor:

- a. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van die infrastructuur;
- b. een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van die infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
- c. het leiden van het verkeer over die infrastructuur.

⁹ Besluit van 3 december 2004, houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweg-infrastructuur (Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur), *Stb.* 2004, 667 (laatstelijk gewijzigd via *Stb.* 2017, 21).

¹⁰ Besluit van 21 november 2015, houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte), *Stb.* 2015, 461 (laatstelijk gewijzigd via *Stb.* 2018, 135).

Ten behoeve van deze taak is ProRail bevoegd om inzake de hoofdspoorweginfrastructuur maatregelen te nemen waarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Andersom gesteld: ProRail is niet bevoegd om zonder aanwezigheid van een wettelijke grondslag maatregelen te nemen die de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur, de capaciteitsverdeling en / of de verkeersleiding betreffen. Niet binnen de beheertaken vallende maatregelen, zijn (helemaal) niet aan de orde.

Uit de bovenstaande analyse volgt dat in de Spoorwegwet zelf geen rechtstreekse grond aanwezig is voor het (door de beheerder) nemen van de milieumaatregel 'gedifferentieerd rijden' teneinde de geluids- en trillingsemisatie te reduceren.

In de Spoorwegwet wordt evenwel op ongeveer veertig plaatsen verwezen naar nadere regelgeving bij of krachtens AMvB. Op nog eens om en nabij de veertig plaatsen in de Spoorwegwet wordt regelgeving bij ministeriële regeling voorgesteld.

Naast het bovengenoemde Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, zou ook in de overige lagere regelgeving een bevoegdheid voor de beheerder aanwezig kunnen zijn voor het nemen van een maatregel 'gedifferentieerd rijden'. Deze lagere regelgeving wordt daarom geanalyseerd en besproken in paragraaf II.1.2 (AMvB's en ministeriële regelingen).

Andere aanknopingspunten, zoals veiligheid?

Nadat gebleken is dat rechtstreeks aan het milieu gekoppelde bevoegdheden en / of beheertaken slechts op een enkele plaats in de Spoorwegwet zijn opgenomen, is onderzocht of met een minder strak van het milieu-begrip uitgaande interpretatie wellicht meer artikelen in de Spoorwegwet een mogelijke grondslag kunnen vormen. Een analyse van de bepalingen uit de Spoorwegwet vanuit een extensieve wetsinterpretatie wijst uit, dat ook dan moeilijk wetsartikelen aan te wijzen zijn waarin de gewenste bevoegdheid met wat fantasie te lezen valt.

Zo bevat artikel 34 lid 1 Spw een bevoegdheid van de Minister om in het kader van de veiligheid tijdelijke maatregelen te nemen. Dit artikellid luidt:

“Onze Minister kan bij constatering van een ernstig veiligheidsrisico onmiddellijk tijdelijke veiligheidsmaatregelen nemen ten aanzien van de bij het ernstige veiligheidsrisico betrokken actoren, waaronder het onmiddellijk opschorten of beperken van de betrokken activiteiten van die actoren.”

Het is echter erg kunstmatig en weinig overtuigend om te betogen dat 'gedifferentieerd rijden' in dit verband een maatregel kan zijn. Artikel 34 Spw is ten eerste geschreven voor een meer plots opgekomen, acute veiligheidssituatie die onmiddellijk ingrijpen vergt.

Voorts is discutabel of geluids- en trillingshinder de veiligheid betreffende zaken zijn zoals in dit artikel bedoeld. In diverse rechtspraak van de Raad van State, die in paragraaf II.2 besproken zal worden, werd dit verband niet aanvaard. Ten derde vormt dit artikel geen basis voor meer permanente maatregelen (zoals 'gedifferentieerd rijden') maar slechts voor tijdelijke maatregelen. Tot slot betreft het hier maatregelen in het kader van een aan de spoorwegonderneming te verlenen veiligheidscertificaat. Voor onze casus is dit artikel derhalve niet behulpzaam.

Naast artikel 34 Spw komt slechts één artikel bovendrijven: artikel 65 lid 1 Spw, waarin lagere regelgeving "met het oog op een veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen" wordt aangekondigd. Het begrip "veilig" kan mogelijk zo worden begrepen dat daaronder ook (beperking van) milieuaspecten als geluids- en trillingsemisatie vallen. Artikel 65 Spw komt aan bod in paragraaf II.1.2.c.

Andere oplossing: vrijwillige onderwerping?

In artikel 59 lid 1 Spw is bepaald dat in de tussen beheerder en de diverse spoorwegondernemingen ("gerechtigden") te sluiten toegangsovereenkomst onder meer afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur. Denkbaar is dat de contractpartijen in de toegangsovereenkomst een regime van 'gedifferentieerd rijden' overeenkomen. Wellicht zouden spoorwegondernemingen daartoe bereid zijn indien tegenover dit kwaliteitsverlies financiële compensaties zouden komen te staan in de vorm van bijvoorbeeld lagere heffingen voor het gebruik van de betrokken infrastructuur.

Voor de spoorpraktijk zal deze oplossing niet erg werkbaar zijn. Wil regulering via de toegangsovereenkomst effectief zijn, dan zullen zo niet alle betrokken spoorwegondernemingen toch het merendeel daarvan met de maatregel akkoord moeten gaan.¹¹

Tussenconclusie

De Spoorwegwet is mede vastgesteld vanwege het belang het milieu te beschermen. In de Spoorwegwet zijn dan ook milieubescherpende maatregelen genoemd, zij het slechts in een enkel wetsartikel. Over de mogelijkheid om gedifferentieerd rijden als sturingsinstrument toe te passen om geluids- en / of trillingsemisatie te verlagen, is in de Spoorwegwet echter niets bepaald, niet specifiek, noch generiek. Een haakje om gedifferentieerd rijden op basis van de Spoorwegwet toch te kunnen regelen, vormen wellicht enkele aangekondigde AMvB's. Vooral het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en eventueel het Bimp zouden in aanmerking kunnen komen, nu de Spoorwegwet ten aanzien van de in deze besluiten te vervatten regels uitdrukkelijk oog lijkt te hebben voor het milieu. Over deze en andere AMvB's handelt paragraaf II.1.2.

¹¹ Zie ook Movares, *Gedifferentieerd rijden goederentreinen*, 23 oktober 2017, p. 5.

Overige bepalingen op grond waarvan gedifferentieerd rijden zou kunnen worden ingevoerd, bevat de Spoorwegwet niet. Een vrijwillige basis voor de introductie van 'gedifferentieerd rijden' kan misschien gevonden worden in de toegangsovereenkomst die beheerder en spoorwegonderneming met elkaar moeten sluiten. Te voorzien is dat die route niet snel tot een werkbare differentiatie zal leiden. Onder de vigerende Spoorwegwet is kortom het afdwingen van gedifferentieerd rijden van goederentreinen teneinde omgevingshinder te verminderen, niet goed mogelijk.

II.1.2 Grondslag voor gedifferentieerd rijden in lagere spoorse regelgeving?

II.1.2.a Inleiding

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de Spoorwegwet zelf geen expliciete noch impliciete grondslag biedt voor de introductie van gedifferentieerd rijden. Slechts in enkele artikelen wordt het milieu met naam en toenaam genoemd en in die artikelen is gedifferentieerd rijden geen onderwerp.

Wel is er in tal van artikelen in de Spoorwegwet (rond de veertig) aangekondigd dat "bij of krachtens AMvB" nadere regels gesteld worden of kunnen worden.¹² Voor twee van dergelijke AMvB's noemt de Spoorwegwet het milieu als (deel)onderwerp: het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en het Bimp. Deze Besluiten worden hieronder besproken in successievelijk paragraaf II.1.2.b en II.1.2.c.

Daarnaast vindt in paragraaf II.1.2.d bespreking van een derde besluit plaats: het Besluit spoorverkeer. Dit Besluit en de daaronder hangende Regeling spoorverkeer stoelen weliswaar niet rechtstreeks op een van de hierboven genoemde, directe gronden in de Spoorwegwet voor eventueel te nemen milieumaatregelen, maar op artikel 65 lid 1 Spw, een artikellid waarin de beheerder aanzienlijke bevoegdheden heeft gekregen met het oog op een veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen.

Onderzocht is of 'veilig en ongestoord gebruik' zó ver reikt, dat daaronder een maatregel als 'gedifferentieerd rijden' onder te brengen zou zijn. De overige AMvB's zijn bestudeerd (fase 2) en voor zover daartoe aanleiding is, is hieromtrent een korte analyse opgenomen in paragraaf II.1.2.e.

¹² Onder meer artikel 12 lid 3, artikel 12 lid 4, artikel 12 lid 5, artikel 16b lid 4, artikel 16e, artikel 16f lid 7, artikel 17b lid 1, artikel 17b lid 5, artikel 19 lid 1, artikel 24 lid 2, artikel 27 lid 3, artikel 28 lid 2, artikel 31, artikel 32 lid 3, artikel 35, artikel 37a lid 7, artikel 38 lid 3, artikel 38 lid 4, artikel 38 lid 5, artikel 41 lid 3, artikel 48 lid 6, artikel 49 lid 3, artikel 50 lid 4, artikel 51 lid 5, artikel 51a lid 8, artikel 51b lid 3, artikel 51c lid 3, artikel 52, artikel 60 lid 4, artikel 62 lid 4, artikel 63 lid 3, artikel 65 lid 1, artikel 67 lid 1, artikel 67 lid 2, artikel 67 lid 6, artikel 68 lid 1, artikel 68a lid 3, artikel 71 lid 5, artikel 94 Spw.

II.1.2.b Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Hoofdonderwerp van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn de niet-discriminatoire toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van die infrastructuur. Deze onderwerpen vormen een uitwerking van Richtlijn (EU) 2016/2370, de herschikking van Richtlijn 2012/34/EU over onder meer het beheer van de spoorweginfrastructuur, die in paragraaf III.2.3 geanalyseerd zal worden. Op deze plaats worden bepaalde milieuaspecten, die in het Besluit capaciteitsverdeling zijdelings geregeld zijn, besproken.

Milieumaatregelen in beheerplan

In artikel 1a sub a Bch wordt de beheerder in het verlengde van artikel 17b lid 1 Spw opgedragen een beheerplan ex artikel 17a Spw op te stellen waarin onder meer aandacht is voor door hem te nemen maatregelen ingevolge milieuregelgeving, voor zover deze maatregelen ruimte bieden voor nadere uitwerking door de beheerder. De beheerder moet in dit verband advies vragen aan de gerechtigden over bepaalde onderdelen van het beheerplan en dit zodanig opstellen dat onder andere "wordt gewaarborgd dat gebruik, aanbod en ontwikkeling van de infrastructuur optimaal en efficiënt zijn, en tevens een financieel evenwicht wordt bereikt en in de middelen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt voorzien."¹³ Gelet op de onderlinge samenhang van de betrokken wetsartikelen en de juridische basis hiervan¹⁴ wordt onmiskenbaar niet bedoeld op door de beheerder te treffen verkeersmaatregelen die vervoerders dwingen tot 'gedifferentieerd rijden'.

Grenswaarden in algemene voorwaarden

Artikel 3 Bch vormt de uitwerking van artikel 59, derde lid, Spw. Dit artikel bevat de algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst die beheerder en spoorwegondernemingen met elkaar moeten sluiten over het gebruik van spoorweginfrastructuur. In de set algemene voorwaarden moet vastgelegd worden dat gerechtigde zich onthoudt van overschrijding van krachtens de Wet geluidhinder geldende grenswaarden of overtreding van voorschriften behorende bij vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, dat er een aanwijzingsbevoegdheid is bij dreigende overschrijding van die grenswaarden en / of voorschriften, en dat hieromtrent informatie verstrekt moet worden (artikel 3 sub c, d en e Bch). Hierin kan geen basis gelezen worden voor invoering (via algemene voorwaarden) van een generieke maatregel 'gedifferentieerd rijden'.

¹³ Dat is artikel 8, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur, herzien bij Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, *PbEU* 23.12.2016, L 352, 1. Over dit leidende Europeesrechtelijke kader meer in paragraaf III.2.3.

¹⁴ Dat is het hierboven genoemde artikel 8, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU herzien bij Richtlijn (EU) 2016/2370, *PbEU* 23.12.2016, L 352/1.

De aanwijzing die ProRail kan geven bijvoorbeeld, betreft immers alleen die enkele spoorwegonderneming die de grenswaarden zou overschrijden of de vergunningvoorschriften zou overtreden.¹⁵ In paragraaf II.2 wordt nader ingegaan op de twee hierboven genoemde Wetten.

Vervoer binnen deelmarkt dat minste geluid produceert

Indien de non-discriminatoire (artikel 4 lid Bch) capaciteitsverdeling dermate problematisch blijkt dat noodgrepen onontkoombaar zijn, moet de infrastructuurbeheerder de (betrokken) infrastructuur overbelast verklaren. Vervolgens treedt een regime met criteria in werking, op grond waarvan de (schaarse) capaciteit verdeeld moet worden. Voor dit onderzoek is van belang dat een van deze criteria geluidsemissie is. In artikel 10a Bch is vastgelegd dat indien sprake is van concurrerende capaciteitsaanvragen binnen eenzelfde deelmarkt als bedoeld in artikel 10 lid 1 Bch, prioriteit toekomt aan het vervoer binnen diezelfde deelmarkt dat het minste geluid produceert. Artikel 10 Bch onderscheidt negen deelmarkten, waarvan er zeven betrekking hebben op personenvervoer, één op goederenvervoer (het standaardgoederenvervoer) en één op een meer diffuse categorie, het 'verkeer zonder vervoerfunctie'.

Geluidsemissie vormt derhalve een criterium om in situaties van overbelast verklaarde infrastructuur (alsnog) tot capaciteitsverdeling te kunnen komen, maar het criterium biedt geen handvat om naar gelang de geluidsemissie hoger of lager is, 'gedifferentieerd' rijden op te leggen. Trillingshinder wordt niet als verdelingscriterium genoemd in het Besluit capaciteitsverdeling.

Meer milieuaspecten worden in het Bch niet behandeld. Handvatten voor het introduceren van 'gedifferentieerd rijden' teneinde geluids- en of trillinghinder te reduceren, bevat deze AMvB niet.

Non-discriminatie

Hierboven werd al gemeld dat de beheerder de capaciteit ex artikel 4 lid 1 Bch eerlijk, non-discriminair en transparant moet verdelen. Deze vanuit het Europese spoorwegrecht opgelegde instructie hangt samen met een belangrijk streven van de EU: één Europese spoorwegmarkt waarin vrij verkeer van goederen en diensten de leidraad vormt (hierover meer in paragraaf III). Het verlangde *level playing field* kan alleen gerealiseerd worden wanneer capaciteit wordt toegewezen op grond van objectieve, niet discriminerende criteria.

Hoewel het Besluit feitelijk handelt over capaciteitsverdeling, moet het daaromtrent geformuleerde uitgangspunt van non-discriminatie zo begrepen worden, dat dit zich ook uitstrekt over het *gebruik* van de toegewezen capaciteit.

¹⁵ Artikel 11 lid 7, Algemene voorwaarden ProRail, versie 1 juli 2019.

Ware dit anders, dan zou het criterium van non-discriminatie bij de toedeling een formaliteit zijn die vermorzeld zou kunnen worden op het moment dat het er voor de spoorwegonderneming op aan komt: het gebruik ervan.

Implicatie voor de (voorlopig theoretische) maatregel 'gedifferentieerd rijden': als gedifferentieerd rijden als milieumaatregel geïntroduceerd zou kunnen worden in het spoorwegrecht, dan zou deze maatregel gelet op instructie om capaciteit non-discriminatoire te verdelen en in het verlengde daarvan non-discriminatoire te laten benutten, voor alle deelmarkten van het spoorvervoer gelijkmatig toegepast moeten worden. Dat wil zeggen dat zowel het spoorreizigers- als het spoorgoederenvervoer in de context van het capaciteitsleerstuk aan deze gebruik-beperkende maatregel onderworpen zouden moeten worden. Dit zou slechts anders zijn, als deze deelmarkten qua milieuoverlast niet met elkaar gelijk gesteld kunnen worden. Om dit vast te stellen, is onderzoek nodig waarin beide deelmarkten gelijkmatig betrokken zijn.

II.1.2.c Het Bimp

Biedt het Bimp wellicht een grondslag voor de invoering van gedifferentieerd rijden? Het Bimp is gebaseerd op onder meer de artikelen 31, 61, 62 lid 4, lid 6 sub a en d, lid 7, artikel 67 lid 1 en 2, artikel 68 lid 1 en 68a lid 2 Spw. Met name de basis van artikel 61 lid 1 Spw is relevant, omdat in dat wetsartikel immers is vastgelegd dat de regels in de betrokken AMvB mede kunnen strekken tot bescherming van het milieu. De overige artikelen uit de Spoorwegwet waarvan het Bimp een uitwerking vormt, handelen over onderwerpen die niet milieu-gerelateerd zijn: zo gaat artikel 31 Spw over de bedrijfsvergunning voor spoorwegondernemingen, artikel 67 Spw over toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten, artikel 68 Spw betreft voorwaarden voor de berekening van vergoedingen exploitanten dienstvoorzieningen en 68a Spw gaat over informatievervalsing door exploitanten dienstvoorzieningen.

De uitwerking van artikel 61 lid 1 Spw (een van de milieugrondslagen uit de Spoorwegwet) is te vinden in paragraaf 3 Bimp. Deze paragraaf handelt over nadere regels ter zake van de verdeling van capaciteit die mede kunnen strekken tot bescherming van het milieu.

De kop van hoofdstuk 2, paragraaf 3 Bimp luidt "*heffingen in verband met capaciteitsgebrek en milieueffecten*". Deze kop maakt meteen duidelijk dat sommige in de paragraaf genoemde sturingsinstrumenten pas toepassing kunnen vinden, indien sprake is van schaarste. Die schaarste ontstaat wanneer spoorwegondernemingen (en beheerder) geen overeenstemming kunnen bereiken ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen inzake vervoer. In dergelijke gevallen kan de beheerder een schaarsteheffing vaststellen.

Een schaarsteheffing is een ander instrument dan 'gedifferentieerd rijden' en 'gedifferentieerd rijden' is ook niet bedoeld als sturingsinstrument indien (capaciteits)schaarste ontstaat. Integendeel: gedifferentieerd rijden zou de schaarste zelfs in de hand kunnen werken doordat lagere maximum snelheden de (schaarse) infrastructuurcapaciteit sneller absorberen dan hogere maximum snelheden op de betrokken infrastructuur.

Naast de schaarsteheffing kent paragraaf 3 Bimp sturing via een bonus-malussysteem. In artikel 11c Bimp is vastgelegd dat de beheerder een bonus en een malus instelt om de emissie van geluid te beïnvloeden. Verwezen wordt naar de bonus-malusregeling zoals bedoeld in Uitvoeringsverordening (EU) 2015/429.¹⁶ In artikel 11c lid 2 Bimp is deze bonus-malusregeling gekoppeld aan het aantal assen van een treinwagon en het aantal kilometers dat deze in een door de beheerder in de netverklaring vastgestelde periode heeft afgelegd, ongeacht of het om spoorreizigers- dan wel spoorgoederenwagons gaat.

Er is evenmin een koppeling gemaakt tussen de bonus-malusregeling en de (op sommige locaties aan te houden) treïnsnelheid. Dat wil zeggen dat artikel 11c Bimp wél een instrument bevat om te sturen op geluidsreductie, maar dat dit níet is sturing via 'gedifferentieerd rijden'. Om de opzet en de randvoorwaarden van dit bonus-malussysteem goed te begrijpen, is de al genoemde Uitvoeringsverordening 2015/429 van belang. Hierover meer in paragraaf III.4.3.b van dit rapport.

Sturing door middel van de infrastructuurheffing vindt verder plaats op grond van artikel 62 lid 6 sub c Spw, met een uitwerking in artikel 11d Bimp. Dit artikel is lastig leesbaar door de diverse kruisverwijzingen naar enerzijds de Spoorwegwet, anderzijds het Europeesrechtelijk regime en voorts naar andere artikelen in het Bimp zelf. Hierdoor is artikel 11d Bimp weinig concreet ten aanzien van de mogelijke "extra heffing".

Het komt er kort gezegd op neer dat ProRail een spoorwegondernemingen een extra heffing op mag leggen om zo mogelijk volledige dekking van de door hem gemaakte kosten te verkrijgen. De extra heffing is niet bedoeld om milieueffecten te verdisconteren. Dit artikel biedt dus geen grondslag om 'gedifferentieerd rijden' aan op te hangen.

¹⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/429 van de Commissie van 13 maart 2015 tot vaststelling van de modaliteiten voor het opleggen van heffingen voor de kosten van geluidshinder, *PbEU* 2015, L 70/36. Deze wordt besproken in paragraaf III.4.3.b.

II.1.2.d Besluit spoorverkeer, Regeling spoorverkeer

Een derde AMvB die op deze plaats bijzondere inhoudelijke bespreking verdient, is het Besluit Spoorverkeer¹⁷, met de daaronder hangende Regeling spoorverkeer.¹⁸ Het Besluit spoorverkeer (ook wel "**Bsv**") is gebaseerd op het hierboven al genoemde artikel 65 Spw. In diverse procedures bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, is in verband met onze onderzoeksvraag artikel 65 Spw voorgelegd. Dit artikel luidt:

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op een veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen regels gesteld. Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op:

a. aard, uitvoering, plaatsing, bediening en betekenis van seinen;

b. bewegingen met spoorvoertuigen;

c. het rijden met spoorvoertuigen op de openbare weg;

d. het gebruik van overwegen en overpaden;

e. verplichtingen – in verband met storingen, ongevallen, incidenten en andere onregelmatigheden – van spoorwegondernemingen, bestuurders van een spoorvoertuig en andere personen die deelnemen aan het verkeer over de hoofdspoorweg.

2. Een ieder die zich op de hoofdspoorweg bevindt, neemt de voor hem bestemde seinen in acht."

De Minister stelde zich in diverse casus op het standpunt dat juridische (en technische) mogelijkheden ontbraken om op tijdstippen dat een hogere snelheid uit capaciteitsoverwegingen niet noodzakelijk was, snelheidsverlaging voor te schrijven om redenen die niet van doen hebben met de – in artikel 65 Spw gegronde - veiligheid op het spoor.¹⁹ De Raad van State:

"De minister heeft daarom (door te verwijzen naar artikel 65, eerste lid, van de Spoorwegwet, het Besluit spoorverkeer en de Regeling spoorverkeer) voldoende gemotiveerd dat het onder de huidige toepasselijke regelgeving niet mogelijk is om de snelheid van het treinverkeer in verband met milieugevolgen vanwege het spoor op de omgeving, te beperken."²⁰

¹⁷ Besluit van 3 december 2004, houdende regels met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen (Besluit spoorverkeer), *Stb.* 2004, 662 (in de laatstelijk gewijzigde versie, *Stb.* 2019, 203).

¹⁸ Regeling ter uitvoering van de artikelen 1, onderdeel e, 2, 9, 20, 26 en 38 van het Besluit spoorverkeer (Regeling spoorverkeer), *Stcrt.* 2004, 248 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2016, 35935).

¹⁹ Samengevat te vinden in o.a. O. 5.1, RvS, 2 oktober 2013, / 201207300/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1378 (Sporen Arnhem).

²⁰ RvS AB, 31 augustus 2011 ECLI:NL:RVS:2011: BR6372 (Tracébesluit sporen Arnhem).

Naar het oordeel van de Raad van State is artikel 65 Spw bedoeld om de veiligheid op het spoor te waarborgen en heeft dit artikel niet de strekking om ook de milieugevolgen vanwege het gebruik van het spoor te reguleren.²¹

Voor de op artikel 65 Spw gebaseerde uitvoeringswetgeving, te weten de artikelen 13, 15, 18 en 23 van het Besluit spoorverkeer en artikel 23 van de Regeling spoorverkeer,²² geldt naar het oordeel van de Raad van State hetzelfde. Deze artikelen hebben betrekking op de aanwijzingen die de spoorwegbeheerder aan de bestuurder kan geven, en op de plaatsing en bediening van seinen. De daarin vervatte bevoegdheden mogen naar het oordeel van de Raad van State ook alleen gebruikt worden met het oog op het veilige en ongestoorde gebruik van de spoorweg.

Het oordeel van de Raad van State is gebaseerd op het specialiteitsbeginsel. Dit beginsel is onder andere vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**"), dat via de schakelbepaling van artikel 3:1 van de Awb ook van toepassing is op algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3:4, eerste lid, luidt als volgt:

"Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit."

De wetgever heeft de in artikel 65 van de Spoorwegwet neergelegde bevoegdheid om nadere regels te stellen nadrukkelijk beperkt in die zin dat deze regels het belang van een veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen moeten dienen. Snelheidsbeperkingen met het oog op het milieubelang vallen daarom buiten het bereik van de in artikel 65 Spw gegeven bevoegdheid. Dit betekent dat ook het Besluit en de Regeling spoorverkeer geen grondslag (kunnen) bieden voor de introductie van gedifferentieerd rijden.

II.1.2.e Overige spoorwegrechtelijke AMvB's en ministeriële regelingen

Naast de hierboven geanalyseerde lagere regelgeving, zijn andere onder de Spoorwegwet ressorterende besluiten en regelingen onderzocht op mogelijke aanwezigheid van een grond voor de beheerder (of de Minister) om gedifferentieerd rijden aan te koppelen.

²¹ RvS AB 2 oktober 2013, / 1207300/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1378 (Sporen Arnhem), RvS AB 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012BV5067 (Sporen Den Bosch) en RvS AB 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6372 (Sporen Arnhem).

²² Dit zijn de artikelen die in de beide in de vorige voetnoot genoemde uitspraken worden vermeld. Na de wijziging van het Besluit spoorverkeer (*Stb.* 2015, 267) zijn dit de artikelen 4, 6 en 7 van het Besluit. Artikel 23 is bij deze wijziging komen te vervallen.

Hoewel de in de onderhavige paragraaf besproken regelgeving niet gegrond is op een van de artikelen uit de Spoorwegwet die een rechtstreekse opmaat voor milieumaatregelen kunnen vormen (de artikelen 17 lid 2 sub b ten tweede, 17 lid 2 sub b ten derde, artikel 61 lid 1 en artikel 62 lid 6 sub b Spw), viel zonder onderzoek niet uit te sluiten dat hierin toch een aanknopingspunt voor een eventuele maatregeling als 'gedifferentieerd rijden' gevonden kon worden. Zeven besluiten respectievelijk regelingen kwamen bovendien voor nader onderzoek.

Dit betreft onder meer het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen.²³ Dit omdat in elk geval theoretisch denkbaar is, dat – bijvoorbeeld - aan een te verstrekken bedrijfsvergunning bepaalde milieuvoorschriften verbonden zouden worden. Nadere analyse van dit Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen leerde dat dit niet het geval is.

Voor het Besluit spoorweginfrastructuur geldt, dat eisen aan de (eigenschappen van) hoofdinfrastructuur gekoppeld zouden kunnen zijn aan geluids- en / of trillingsemissie, maar hiervan is geen sprake.²⁴ De op artikel 2 van het Besluit spoorweginfrastructuur gebaseerde Regeling hoofdspoorweginfrastructuur handelt voornamelijk over bij overwegen te nemen maatregelen. Milieueisen worden niet gesteld, noch biedt deze Regeling enige grondslag voor gedifferentieerd rijden.²⁵

Het Besluit spoorwegpersoneel²⁶ lijkt niet onmiddellijk relevant, maar denkbaar is dat hierin (bijvoorbeeld) een instructiebevoegdheid van de beheerder ten opzichte van spoorwegpersoneel zou staan om, met het oog op geluids- en / of trillinghinder gedifferentieerd te rijden. Dit blijkt niet het geval. Idem dito voor de Regeling spoorwegpersoneel.²⁷

De Regeling indienststelling spoorvoertuigen zou (theoretisch in elk geval) voorschriften over maximumsnelheden onder bepaalde omstandigheden kunnen bevatten.²⁸

²³ Besluit van 3 december 2004, houdende nadere regels over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van hoofdspoorwegen (Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen), *Stb.* 2004, 661 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 203).

²⁴ Besluit van 3 december 2004, houdende bepalingen met betrekking tot de spoorweginfrastructuur (Besluit spoorweginfrastructuur), *Stb.* 2004, 665 (laatstelijk gewijzigd via *Stb.* 2016, 325);

²⁵ Regeling houdende vaststelling van eisen ten aanzien van inrichting, uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur en het onderhoud daarvan (Regeling hoofdspoorweginfrastructuur), *Stcrt.* 2004, 248 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2012, 4831).

²⁶ Besluit van 3 mei 2011, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel met een veiligheidsfunctie (Besluit spoorwegpersoneel 2011), *Stb.* 2011, 240 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 104).

²⁷ Regeling spoorwegpersoneel 2011, *Stcrt.* 2011 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2019, 15483).

²⁸ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 maart 2012, nr. IENM/BSK-2012/28591, houdende vaststelling van regels met betrekking tot de indienststelling van spoorvoertuigen op hoofdspoorweginfrastructuur (Regeling indienststelling spoorvoertuigen), *Stcrt.* 2012, 4984 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2019, 30931).

Dit niet rechtstreeks vanuit de spoorweg-wettelijke bepalingen waarop de Regeling is gebaseerd (dit zijn niet de milieu-gerelateerde artikelen), maar vanuit de bredere Europese regelgeving waarop deze Regeling mede gebaseerd.²⁹ Studie van de Regeling indienststelling spoorvoertuigen wijst uit dat deze enkele bepalingen bevat waarin maximumsnelheid een rol speelt, maar van enige milieu-gerelateerdheid is geen sprake.

De zeer recente Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorweginfrastructuur³⁰ zou in het verlengde van een nogal extensieve interpretatie van het begrip 'risicobeheersing' (een aspect van deze Regeling) mogelijk iets hebben kunnen vastleggen over maximumsnelheden / gedifferentieerd rijden als sturingsmiddel, maar gelet op de Europeesrechtelijke achtergrond van deze regelgeving (Interoperabiliteitsrichtlijn (EU) 2016/797 en Veiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798) lag iets dergelijks niet voor de hand. De Regeling bevat hiervoor dan ook geen handvatten.

Afgaande op de titel, vormt de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen een regeling waarin een mogelijk aanknopingspunt voor gedifferentieerd rijden zou kunnen zijn opgenomen.³¹ Dat is niet gebeurd. De Regeling is gegrond in artikel 19 Spw, waarin het verbod is neergelegd om zonder vergunning gebruik te maken van de hoofdspoorweg en de daarnaast gelegen gronden. De vergunningplicht en de daarbij behorende procedure, wordt via deze Regeling voor bepaalde activiteiten vervangen door een set van algemene regels.

II.1.3 Tussenconclusie

De inventarisatie en analyse van nationale spoorwegrechtelijke regelgeving (de Spoorwegwet en daarop gebaseerde Besluiten en Regelingen) en daarop gebaseerde jurisprudentie wijst uit dat hierin geen rechtsgrond aanwezig is die kan dienen als handvat om een maatregel als gedifferentieerd rijden op te baseren. Zonder aanpassing van de regelgeving is het kortom niet goed mogelijk om, teneinde omgevingshinder te verminderen, 'gedifferentieerd rijden' als maatregel in te voeren.

²⁹ Dit zijn volgens de aanhef Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap, *PbEU* 2008, L 191, Richtlijn 2008/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2008, tot wijziging van richtlijn nr. 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen, *PbEU* 2008 L 345. De (eerstgenoemde) Interoperabiliteitsrichtlijn is inmiddels via Richtlijn 2012/34/EU de opnieuw herziene Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking), *PbEU* 2016/797; de tweede Richtlijn, de Veiligheidsrichtlijn, is herzien bij Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor, *PbEU* 2016 L 138, p. 121.

³⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 4 juni 2019, nr. IENW/BSK- 2019/122715, houdende nadere implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (*PbEU* 2016, L 138/44) en van richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (*PbEU* 2016, L 138/102) (Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen), *Stcrt.* 2019, 30931.

³¹ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 4 juli 2016, nr. IENM/BSK-2016/134534, houdende vaststelling van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen, *Stcrt.* 2016, 35571.

II.2 Juridische regimes buiten de sectorspecifieke regelgeving: omgevingsrecht

Naast de (nationale) sectorspecifieke regelgeving die gevormd wordt door de spoorwegwetgeving, is het omgevingsrechtelijk regime relevant voor de vraag of geluids- en / of trillinghinder door middel van gedifferentieerd rijden kan worden gereduceerd. De juridische regimes lopen op diverse plaatsen in elkaar over.

In het onderzoek zijn daarom betrokken de Wet milieubeheer met de relevante, daaronder hangende regelgeving (paragraaf II.2.2), de Wegenverkeerswet (paragraaf II.2.3) en de Wet geluidshinder (paragraaf II.2.4). In paragraaf II.2.5 wordt een mogelijke grondslag voor trillinghinder onder de loep genomen. Op grond van deze regelgeving is voor ons onderzoek relevante jurisprudentie verschenen, die eveneens is verwerkt.

II.2.2 Wet milieubeheer en daarmee samenhangende lagere regelgeving

Geluidhinder vanwege wegen en spoorwegen wordt in algemene zin gereguleerd door de Wet milieubeheer ("**Wm**")³² en het Besluit geluid milieubeheer. Voor wegen en hoofdspoorwegen gelden bij wijze van geluidsnormen zogeheten geluidproductieplafonds ter plaatse van de referentiepunten, die om de 100 meter op een afstand van 50 meter van de weg en spoorweg liggen. Als het gaat om spoorwegen is ProRail als beheerder van het spoor verantwoordelijk voor de naleving van deze plafonds (artikel 11.20 Wm). Daarbij is het aan de beheerder om zelf te bepalen met behulp van welke maatregelen hij de naleving wil verzekeren.

De (spoor)wegbeheerder kan hierbij niet worden gedwongen tot het treffen van uit financieel oogpunt niet doelmatig geluidbeperkende maatregelen (artikel 11.29 Wm). Artikel 11.1 van de Wm definieert het begrip 'geluidbeperkende maatregel' als de bij ministeriële regeling aangewezen maatregelen die de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg beperken, 'met uitzondering van een maatregel inzake het gebruik van de weg of spoorweg'.

In de Regeling geluid milieubeheer worden o.a. raildempers en geluidsschermen als geluidbeperkende maatregelen genoemd. Zijn geluidbeperkende maatregelen in deze zin niet doelmatig, dan dient de (spoor)wegbeheerder hetzij het geluidproductieplafond na te leven hetzij een zogeheten overschrijdingsbesluit als bedoeld in artikel 11.49 van de Wm aan te vragen. Bij de afweging om een dergelijk besluit te nemen moet ook de mogelijkheid van het treffen van andere maatregelen dan geluidbeperkende maatregelen in de zin van artikel 11.1 worden betrokken (artikel 11.50, lid 1, onder b Wm).

Hiertoe behoren ook verkeersmaatregelen zoals snelheidsverlaging of de inzet van geluidsarm materieel. Belangrijk is echter dat de regering in de memorie van toelichting bij Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer uitdrukkelijk heeft opgemerkt dat de Wet milieubeheer geen eigen bevoegdheid in het leven roept om snelheidsbeperkingen voor te schrijven.

³² Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet Milieubeheer), *Stb.* 1979, 442 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2018, 247).

Over maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg zoals verkeersmaatregelen voor wegen en de inzet van geluidarm spoorwagematerieel wordt bijvoorbeeld opgemerkt:

“De verkeersmaatregelen worden gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994. In artikel 11.50 wordt geen zelfstandige grondslag geschapen voor het treffen van verkeersmaatregelen.”³³

Er is geen reden om aan te nemen dat dit laatste niet ook geldt voor het gebruik van spoorwegen.

Tussenconclusie

De Wet milieubeheer biedt niet de bevoegdheid om snelheidsbeperkingen aan het spoorverkeer op te leggen.

II.2.3 Wegenverkeerswet

Anders dan de Spoorwegwet biedt de Wegenverkeerswet nadrukkelijk de mogelijkheid om verkeersmaatregelen te treffen met het oog op het voorkomen of beperken van hinder. Artikel 2 van deze wet luidt voor zover van belang:

1. *De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:*
 - a) *het verzekeren van de veiligheid op de weg;*
 - b) *het beschermen van weggebruikers en passagiers;*
 - c) *het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;*
 - d) *het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.*
2. *De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:*
 - a. *het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;*

Dit verschil tussen de Spoorwegwet en de Wegenverkeerswet bestond aanvankelijk niet. Pas in 1989 werd het huidige artikel 2, lid 2, onder a, van de Wegenverkeerswet geïntroduceerd, namelijk bij Wet van 25 mei 1989, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet (uitbreiding van de reikwijdte van de Wegenverkeerswet)³⁴. De tekst, indertijd vervat in artikel 2, derde lid, luidde toen nog anders, namelijk:

“De in het eerste lid bedoelde regels kunnen voorts strekken tot:

- a. *het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade;”*

³³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 252, nr. 3, p. 142.

³⁴ *Stb.* 1989, 225.

Tot deze wetwijziging kende ook de Wegenverkeerswet alleen de mogelijkheid om nadere regels te stellen met het oogmerk bij te dragen tot een zo veilig en geordend mogelijke afwikkeling van het verkeer. In de memorie van toelichting motiveerde de regering de uitbreiding van de reikwijdte als volgt:

“De laatste jaren is duidelijk de behoefte naar voren gekomen om bij de regeling van het verkeer met behulp van daartoe in de Wegenverkeerswet gegeven instrumenten ook andere overwegingen te kunnen doen gelden. Met name gaat het hierbij om de behoefte ook rekening te kunnen houden met de effecten die het verkeer op de omgeving uitoefent. Te denken valt bijvoorbeeld aan verkeersmaatregelen die strekken tot het verzekeren van de nachtrust, (...).”³⁵

Verder:

“Het voorgestelde derde lid van artikel 2 beoogt een basis te scheppen voor het vaststellen van uitvoeringsvoorschriften en voor het plaatsen van verkeerstekens ter voorkoming of beperking van door het rijdende of stilstaande verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade of ter voorkoming of beperking van door het rijdende of stilstaande verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of de functie van de omgeving waarin de weg is gelegen. (...).”

Voor wat betreft de plaatsing van verkeerstekens die tot regeling van het verkeer op bepaalde wegen of weggedeelten dienen, kan – voor zover het het rijdende verkeer betreft - bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen die beogen door motorvoertuigen veroorzaakte geluidhinder en luchtverontreiniging terug te dringen (...).”³⁶

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de huidige tekst van artikel 2, tweede lid, van de Wegenverkeerswet zoals hierboven aangehaald, is aangevuld met de toevoeging: *‘alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer’*. Deze toevoeging is het resultaat van een amendement op het wetsvoorstel voor de Wegenverkeerswet 1994, dat op 1 januari 1995 in werking trad.³⁷

Hoewel in de wetsgeschiedenis bij deze wijziging van de Wegenverkeerswet niet of nauwelijks expliciet wordt gesproken over de mogelijkheid van snelheidsbeperkingen als verkeersmaatregel om hinder te voorkomen, biedt artikel 2, lid 2, sub a, Wegenverkeerswet hiervoor een adequate grondslag, zo blijkt uit de rechtspraak.³⁸

Zoals gezegd kent de Spoorwegwet tot op heden niet een vergelijkbare ontwikkeling in de richting van een ruimere reikwijdte.

³⁵ *Kamerstukken II* 1979/80-, 16 092, nrs. 1-3, blz. 5.

³⁶ *Kamerstukken II* 1979/80, 16 092, nrs. 1-3, blz. 8

³⁷ *Stb.* 1994, 475; *Kamerstukken II* 1992/93, 22 030, nr. 22

³⁸ Bijvoorbeeld RvS AB 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3135.

In de wetsgeschiedenis die ten grondslag ligt aan de verruimde reikwijdte van de Wegenverkeerswet valt ook nergens de suggestie te vinden dat werd overwogen om ook de reikwijdte van de Spoorwegwet in de hier bedoelde zin te verruimen. Kennelijk werd de milieuhinder van het groeiende wegverkeer als veel pregnanter ervaren dan die van het spoorverkeer.

II.2.4 Andere Nederlandse wetgeving: Trillinghinder vanwege spoorwegen

Anders dan geluidhinder is trillinghinder maar heel beperkt wettelijk geregeld. Voor inrichtingen gebeurt dit door middel van (1) het Activiteitenbesluit, een algemene maatregel van bestuur³⁹ op grond van de Wet milieubeheer, die voor niet-vergunningplichtige inrichtingen geldt of (2) voor zover een inrichting vergunningplichtig is, op grond van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁴⁰ door middel van de vergunningsvoorschriften.

Deze vergunningsvoorschriften worden in de regel geformuleerd met behulp van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening, waarin – anders dan de naam doet vermoeden – ook aandacht wordt besteed aan trillinghinder. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen wordt de vraag of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen trillinghinder veroorzaken en in hoeverre dit aanvaardbaar is, geplaatst in de sleutel van de zorg voor een goede ruimtelijke ordening en meer specifiek de zorg voor een goed woon- en leefklimaat. Bij deze besluitvorming wordt dan veelal de richtlijn van Stichting Bouw Research (**SBR**), 'Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen' toegepast.

Bij het nemen van tracébesluiten voor de aanleg, de wijziging of het opnieuw in gebruik nemen van een landelijke spoorweg (waarin de ruimtelijke afweging die anders in het bestemmingsplan plaatsvindt, in het kader van het Tracébesluit gebeurt) past de Minister van Infrastructuur en Milieu een speciaal daarvoor vastgestelde beleidsregel toe, te weten de Beleidsregel trillinghinder spoor.⁴¹ Deze beleidsregel neemt overigens de SBR-richtlijn als uitgangspunt.

Voor het overige is het onderwerp trillinghinder niet gereguleerd.

II.2.5 De Wet geluidhinder: toch een grondslag voor snelheidsbeperkingen?

Naast de algemene regeling van geluid vanwege spoorwegen in Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer blijft ook de Wet geluidhinder van belang, maar deze wet is als gevolg van de introductie van Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer niet meer van toepassing op de aanleg en wijziging van de hoofdspoorwegen (zie artikel 106 Wgh).

³⁹ *Stb.* 2007, 415.

⁴⁰ *Stb.* 2008, 496.

⁴¹ Besluit tot vaststelling van beleidsregels ten aanzien van trillinghinder ten behoeve van de vaststelling van tracébesluiten voor de aanleg, wijziging of het opnieuw in gebruik nemen van een landelijke spoorweg (Beleidsregel trillinghinder spoor), *Stcrt.* 2012, 7532, laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2014, 8251.

Een uitzondering hierop vormt artikel 105 van de Wet geluidhinder, waarin een grondslag is opgenomen voor een normering van geluid- en trillinghinder, die als volgt luidt:

“In het belang van het voorkomen of beperken van geluid- of trillinghinder, veroorzaakt door het gebruik van een spoorweg, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld met betrekking tot aard, samenstelling, wijze van aanleg of gebruik van de spoorweginfrastructuur.”

Dit artikel is bedoeld voor alle spoorwegen⁴² en kent een lange voorgeschiedenis. In de aanvankelijke tekst van de Wet geluidhinder luidde de tekst als volgt:

“In het belang van het voorkomen of beperken van geluid- of trillinghinder vanwege spoor-, tram- of metrowegen kunnen bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld met betrekking tot aard, samenstelling of wijze van aanleg van de spoor-, tram- of metrobaan.”⁴³

Op grond van deze tekst was het niet mogelijk om eisen aan het gebruik van de spoorweg te stellen. Maar dit veranderde als gevolg van de wijziging van de Tracéwet die met ingang van 15 oktober 2000 in werking trad.⁴⁴ Door middel van de invoeringsbepalingen van deze wetwijziging is ook artikel 105 van de Wet geluidhinder gewijzigd. In deze wijziging werden aan de opsomming ‘met betrekking tot de aard, samenstelling of wijze van aanleg’ nu ook de woorden ‘het gebruik’ toegevoegd. Deze toevoeging was blijkens de memorie van toelichting een gevolg van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer naar aanleiding van een door de Commissie verrichte evaluatie van het Besluit geluidhinder spoorwegen. De Commissie had aanbevolen om bronbestrijding te stimuleren door eisen te stellen aan de geluidsemisatie van spoorwegmaterieel en spoorwegen.

Deze emissie-eisen zouden moeten gelden naast de al bestaande immissie-eisen (d.w.z. normen uitgedrukt in de geluidsbelasting op de gevel van geluidgevoelige objecten zoals woningen).

In reactie op de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie stelden de betrokken ministers voor om emissieplafonds per traject vast te stellen. Door middel van een gebruiksplan zou de beheerder moeten aangeven hoe binnen dit plafond ‘geopereerd zal worden’, terwijl de handhaving zou gebeuren door periodieke toetsing van het gebruik.⁴⁵ Om voor dit voornemen alvast een basis te scheppen, heeft de regering vervolgens in het hierboven genoemde wetsvoorstel de woorden ‘het gebruik’ toegevoegd. Deze wijziging zou de basis moeten vormen, aldus de regering in de memorie van toelichting, voor een systeem van emissieplafonds.⁴⁶

⁴² Het begrip ‘spoorweg’ is in de Wet geluidhinder gedefinieerd met een verwijzing naar artikel 1 van de Spoorwegwet.

⁴³ Stb. 1979, 99.

⁴⁴ Stb. 2000, 396; Kamerstukken II 1998/99, 26 343, artikel IV, onderdeel C.

⁴⁵ Kamerstukken II 1994/95, nr. 1, brief van de Minister van VROM van 30 mei 1995, p. 9.

⁴⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 30.

Nergens in de wetsgeschiedenis van deze wijziging wordt overigens de mogelijkheid geopperd dat eisen aan het gebruik van de spoorweg ook de mogelijkheid van snelheidsbeperkingen zou kunnen omvatten. Dit hoewel snelheidsbeperkingen naar de letter genomen wel kunnen worden beschouwd als 'eisen aan het gebruik'.

Opgemerkt wordt nog dat de reikwijdte van artikel 105 van de Wet geluidhinder met ingang van 1 januari 2007 werd beperkt tot geluidhinder⁴⁷ door het daarin opgenomen woord 'trillinghinder' te schrappen. De reden daarvoor was dat volgens de regering de praktijk voldoende houvast had aan de niet-wettelijke richtlijnen voor de beoordeling van trillinghinder⁴⁸. Maar met ingang van 1 juli 2012 is deze wijziging weer teruggedraaid⁴⁹.

Aanleiding daarvoor waren twee moties, waarin de regering werd opgeroepen 'normen, meetmethoden en handhavinginstrumenten te ontwikkelen' respectievelijk 'wettelijke normen te stellen voor trillingen'.⁵⁰

Naar aanleiding van deze moties heeft de regering besloten om in artikel 105 van de Wet geluidhinder het woord 'geluidhinder' te vervangen door 'geluid- of trillinghinder'.⁵¹ In zijn brief van 18 januari 2011 waarschuwt de Staatssecretaris voor al te hoge verwachtingen van de normering van trillinghinder. Er zijn bij de huidige stand van techniek, aldus de Staatssecretaris maar beperkte technische maatregelen mogelijk om trillinghinder tegen te gaan en de beschikbare maatregelen zijn bovendien zeer kostbaar en het effect ervan onzeker.⁵²

De algemene maatregel van bestuur waarop artikel 105 van de Wet geluidhinder doelt, is het Besluit geluidhinder⁵³, een samenvoeging van enkele daarvoor geldende algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit geluidhinder spoorwegen. In dit Besluit is o.a. de mogelijkheid opgenomen om de geluidsbelasting vanwege een spoorweg door middel van de uitvoering van een saneringsprogramma te verlagen.

De daarin op te nemen maatregelen zijn in artikel 4.19 limitatief opgesomd. Verkeersmaatregelen worden daarin niet genoemd, wèl worden in het eerste lid, onder a, genoemd 'geluidreducerende maatregelen aan een spoorweg'. In de Nota van toelichting valt hierover te lezen:

"De bronmaatregelen die in het saneringsprogramma kunnen worden opgenomen (eerste lid onder a) betreffen niet uitsluitend geluidreducerende maatregelen aan de constructie van een spoorweg (...). Ook andere maatregelen en andere soorten maatregelen kunnen deel uitmaken van het saneringsprogramma.

⁴⁷ Stb. 2006, 350.

⁴⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 23.

⁴⁹ Stb. 2012, 267.

⁵⁰ Motie van Jansen en Neppéus van 23 juni 2010, Kamerstukken II 2009/10, 32 123-A, nr. 124 (Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010) en motie van Aptroot en Dijkema van 4 november 2010, Kamerstukken II 2010/11, 32 404, nr. 17 (Programma hoogfrequent spoor).

⁵¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 625; zie ook de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 18 januari 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 32 404, nr. 31.

⁵² Zie de in de vorige noot genoemde brief van de Staatssecretaris van I&M, p. 2

⁵³ Stb. 2006, nr. 532.

Hierbij speelt de ontwikkeling van maatregelen in het Innovatie Programma Geluid een grote rol. Dit heeft al concreet de raildemper opgeleverd (...). Door de huidige formulering wordt echter op voorhand geen enkele maatregel die leidt tot vermindering van de geluidbelasting als saneringsmaatregel uitgesloten.⁵⁴

De vraag of snelheidsbeperkende maatregelen behoren tot de in artikel 4.19 genoemde bronmaatregelen kwam aan de orde in de uitspraak van de Raad van State van 21 november 2012.⁵⁵ Onder verwijzing naar de hierboven aangehaalde toelichting betoogden burgemeester en wethouders van Kapelle dat snelheidsbeperkingen op grond van artikel 4.19 mogelijk waren.

De Staatsecretaris weersprak dit betoog onder verwijzing naar de beperkte reikwijdte van de spoorwegwetgeving. Jammer genoeg heeft de Raad van State deze vraag in de betrokken uitspraak om formele redenen niet beantwoord.

Ook in de uitspraak van dezelfde datum ten aanzien van een mogelijke snelheidsbeperking in Goes⁵⁶ beantwoordde de Raad van State deze vraag niet. In die zaak kwam ProRail op tegen een ambtshalve door de Staatsecretaris in een saneringsprogramma opgenomen snelheidsbeperking.

De Raad van State oordeelde dat de Staatssecretaris gelet op het wettelijk systeem is gebonden aan het hem voorgelegde saneringsprogramma en overwoog vervolgens:

“Vaststaat dat het voorgelegde saneringsprogramma als bedoeld in het eerste lid van artikel 4.23 van het Bgh geen snelheidsbeperking voor goederentreinen bevat. Dientengevolge was de staatssecretaris niet bevoegd tot het vaststellen van een tijdelijke snelheidsbeperking voor goederentreinen (...). In de tijdelijke aard van de maatregel ziet de Afdeling geen aanleiding hier anders over te oordelen, nu dit onverlet laat dat de staatssecretaris op grond van artikel 4.23 van het Bgh is gebonden aan het saneringsprogramma en een andere bevoegdheidsgrondslag voor het opleggen van een tijdelijke maatregel ontbreekt.”

Uit deze passage zou men kunnen afleiden dat de Raad van State het niet uitgesloten acht dat snelheidsbeperkingen deel kunnen uitmaken van een saneringsprogramma, maar duidelijkheid daarover biedt de uitspraak niet. Maar toch is het weinig aannemelijk dat snelheidsbeperkingen tot dit type bronmaatregelen kunnen worden gerekend. Immers, de wetgever heeft voor zover valt na te gaan alleen technische maatregelen voor ogen gehad ter bestrijding van het geluid aan de bron en, belangrijker misschien nog wel, de wetgever van de Wet milieubeheer heeft gestipuleerd dat de Wet milieubeheer geen wettelijke grondslag biedt voor het opleggen van snelheidsbeperkingen (zie hiervoor).

⁵⁴ Stb. 2006, nr. 532.

⁵⁵ RvS AB 2013, ECLI:NL:RVS:2012BY3722 (Kapelle).

⁵⁶ RvS AB 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012: BY3720 (Goes).

Het ligt alleszins voor de hand dat de wetgever van de Wet geluidhinder, een wet die hetzelfde belang nastreeft als de Wet milieubeheer, dezelfde opvatting is toegedaan. In elk geval valt moeilijk in te zien waarom tussen beide wetten op dit punt een verschil zou bestaan. Daarom lijkt de conclusie gewettigd dat artikel 105 van de Wet geluidhinder geen grondslag biedt voor het opleggen van snelheidsbeperkingen.

II.2.6 Omgevingswet

Naar verwachting zal in 2021 de Omgevingswet⁵⁷ met de bijbehorende uitvoeringswetgeving in werking treden. Deze wet vervangt 26 wetten en honderden uitvoeringsregelingen op het terrein van het omgevingsrecht. Artikel 1.4 van de Omgevingswet bepaalt dat de wet wijkt voor andere wetten voor zover die een uitputtende regeling geven van een bepaald onderwerp. De snelheid en doorstroming van het verkeer is zo'n onderwerp, zo blijkt uit de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5.163 en 7.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁵⁸ Deze artikelen bepalen dat dat een door de gemeenteraad vast te stellen omgevingsplan (waarin o.a. het bestemmingsplan zal opgaan) en de door provinciale staten vast te stellen omgevingsverordening geen regels mogen stellen die het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur belemmeren. In de Nota van toelichting merkt de regering hierover op:

“Ook kan worden gedacht aan regels die rechtstreekse gevolgen hebben voor de snelheid of doorstroming van het verkeer, voor zover die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet en onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen. Artikel 1.4 van de wet bepaalt immers dat de wet niet van toepassing is op onderwerpen die uitputtend geregeld zijn in andere wetten. Het verkeer over hoofdspoorwegen en wegen is geregeld op grond van de Spoorwegwet respectievelijk de Wegenverkeerswet 1994 en kan dus niet op grond van de Omgevingswet gereguleerd worden.”

Deze passage is in lijn met onze conclusie dat de huidige milieuwetgeving geen basis biedt voor het opleggen van snelheidsbeperkingen aan het spoorverkeer.

De Omgevingswet vervangt ook de hierboven besproken Wet geluidhinder en Wet milieubeheer. De omzetting van de daarin nu nog opgenomen geluidsregels voor het spoorverkeer gebeurt in het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet⁵⁹ en in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.⁶⁰

Deze omzetting gebeurt in beginsel beleidsneutraal.⁶¹ De betrokken wetteksten bieden dan ook evenmin als de huidige wetgeving de mogelijkheid om snelheidsbeperkingen te introduceren voor het spoorverkeer.

⁵⁷ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) *Stb.* 2016, 156.

⁵⁸ Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), *Stb.* 2018, 292.

⁵⁹ Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), *Kamerstukken II*, 2018/2019, 35 054.

⁶⁰ Op een ontwerp van deze AMvB kon men inspreken van 25 februari tot en met 8 april 2019.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2018/2019, 35 054, nr. 3, p. 3.

II.2.7 Tussenconclusie: geen basis voor gedifferentieerd rijden in 'omgevingswetgeving'

Nu 'gedifferentieerd rijden' een maatregel is die is ingegeven door zorg voor het milieu (de woon- en leefomgeving waar geluids- en trillingsemisatie verstorend kunnen zijn) bleek het wenselijk ook het ruime omgevingsrecht in de analyse te betrekken. Uit de analyse van de Wet Milieubeheer en onder meer het daaronder hangende Activiteitenbesluit, de Wegenverkeerswet, de Wet geluidhinder met onderliggende besluiten en de (aankomende) Omgevingswet, bleek dat deze regelgeving geen wettelijke grond biedt om een maatregel als 'gedifferentieerd rijden' op te stellen.

III.1 Gedifferentieerd rijden in het Europese spoorrecht

III.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de onderzoeksvraag vanuit Europeesrechtelijk perspectief centraal, derhalve de vraag:

"Is er in de Europeesrechtelijke spoorwegwetgeving een basis te vinden voor de introductie van gedifferentieerd rijden?"

Ten behoeve van dit deel van het onderzoek heeft LegalRail allereerst een inventarisatie gemaakt van de Europese spoorregelgeving (Fase I).

Het spoorpakket is erg omvangrijk, zodat er vanaf is gezien om een totaaloverzicht daarvan in het bronnenoverzicht op te nemen. Wel vindt u een selectie van de belangrijkste EU-documenten die in Fase II betrokken zijn, maar die niet zijn doorgedrongen in onderzoeksfase III Deze zijn opgenomen in het overzicht van de Rechtsbronnen B.

Op deze plaats vindt u de bevindingen op grond van het in Fase III uitgevoerde onderzoek. Drie spoorrichtlijnen zijn hierbij leidend:

- Richtlijn (EU) 2016/797 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (ook wel: "**de Interoperabiliteitsrichtlijn**" of "**RL 2016/797**")⁶²
- Richtlijn (EU) 2016/798 inzake veiligheid op het spoor (ook wel de "**Veiligheidsrichtlijn**" of "**RL 2016/798**")⁶³ en
- Richtlijn (EU) 2016/2370 inzake de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (ook wel "**Richtlijn 2016/2370**").⁶⁴

⁶² Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking), *PbEU* 2016, L.138/44.

⁶³ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor, *PbEU* 2016 L 138/121.

Hieronder zal eerst de veiligheidsrichtlijn (paragraaf III.2.1) besproken worden, vervolgens wordt Richtlijn 2016/2370 geanalyseerd (paragraaf III.2.2), daarna volgt in paragraaf III.2.3 bespreking van de Interoperabiliteitsrichtlijn.

In paragraaf III.3 wordt aandacht besteed aan speciale Europese activiteiten waarbij ook het milieu een stimulerende rol speelt. Dit betreft de inrichting van *Rail Freight Corridors* (paragraaf III.3.1) en het *Trans-Europees Vervoer Netwerk* (paragraaf III.3.2)

Paragraaf III.4 analyseert enkele specifiek op geluidsreductie gerichte maatregelen vanuit de EU. In paragraaf III.4.2 komt Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai ("**Richtlijn omgevingslawaai**") aan de orde.⁶⁵ Dit is een buiten de spoorcontext opgestelde omgevingsrechtelijke Richtlijn met belangrijke uitwerkingen op spoor gebied.

Vervolgens worden diverse specifiek op geluidshinder gerichte Verordeningen en / of Uitvoeringsverordeningen besproken. Deze hadden ook in *the slipstream* van de verhandeling over Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797 besproken kunnen worden omdat daarin een basis voor deze verordeningen aanwezig is, maar door het specifiek op geluidsemisatie gerichte karakter van deze regelgeving, is ervoor gekozen om deze gezamenlijk met andere specifiek op de omgeving gerichte Europese regelgeving te bespreken.

III.2 Drie belangrijke Spoorrichtlijnen

III.2.1 Veiligheidsrichtlijn

De Veiligheidsrichtlijn is een belangrijke spoorrichtlijn die geanalyseerd is vanuit de gedachte, dat veiligheid en milieu in sommige gevallen kunnen samen vallen. De Veiligheidsrichtlijn noemt inderdaad op een enkele plaats het milieu als aandachtspunt, maar dit voornamelijk in de context van spoorongevallen, in die zin dat er door het ongeval schade aan het milieu is veroorzaakt.⁶⁶ Milieuaspecten zoals geluids- en trillingshinder zijn niet begrepen in het veiligheidsconcept van de Veiligheidsrichtlijn. Dit betekent dat Richtlijn 2016/798 ook geen handvatten biedt voor een maatregel als gedifferentieerd rijden.

⁶⁴ Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur, *PbEU* 2016, L 352/1.

⁶⁵ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, *PbEG* L 189/12.

⁶⁶ Artikel 3 lid 12 (definitie van 'ernstig ongeval') RL 2016/798. In Bijlage I onder 5 is schade aan het milieu aangewezen als een van de indicatoren voor de berekening van de economische gevolgen van ongevallen. Verder nog in dezelfde context in het Aanhangsel onder 1.1 en 1.2 en onder 5.3.1 van RL 2016/798.

Met een beroep op veiligheid in de zin van RL 2016/798 is het overigens vrijwel onmogelijk om nog nationale voorschriften vast te stellen, zoals ook blijkt uit artikel 8 lid 3 RL 2016/798.

Nationale voorschriften zijn slechts mogelijk:

- a) betreffende bestaande veiligheidsmethoden die niet onder de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (“**GVM's**”) vallen;
- b) indien exploitatievoorschriften van het spoorwegnetwerk nog niet binnen het bestek van de TSI's vallen;
- c) indien dringend preventieve maatregelen nodig zijn, in het bijzonder na een ongeval of incident;
- d) indien reeds aangemelde voorschriften herziening behoeven;

Nederland zou (maar daar is veel fantasie voor nodig) kunnen betogen dat gedifferentieerd rijden een ‘veiligheidsmethode’ is die niet onder de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden valt. Het milieuperspectief (geluids- en trillingshinder) ontbreekt echter binnen de EU-veiligheidsregulatie, zodat Nederland aldus redenerend zou uitgaan van een heel ander veiligheidsconcept dan de EU. Dat is uiteraard niet overtuigend.

Daarnaast is niet onaannemelijk dat een dergelijk voorschrift (wel) binnen het bestek van een of meer TSI's zou vallen, zodat ‘gedifferentieerd rijden’ niet snel kan kwalificeren als mogelijke nationale maatregel in de zin van artikel 8 lid 3 sub c RL 2016/798. Dat ‘gedifferentieerd rijden’ geen dringend preventieve maatregel is zoals bedoeld in dit artikellid behoeft geen betoog.

Van een reeds aangemeld voorschrift is al evenmin sprake, zodat het (alsnog) introduceren van gedifferentieerd rijden als nieuw nationaal veiligheidsvoorschrift geen serieuze kans van slagen heeft.

Mocht Nederland desondanks toch willen proberen ‘gedifferentieerd rijden’ als nationaal ‘veiligheids’voorschrift door te voeren, dan moet de procedure die is vastgelegd in artikel 8 lid 4 RL 2016/798 gevolgd worden: Het ontwerpvoorstel moet ter overweging inclusief motivering voorgelegd worden aan het Bureau en de Commissie. Ex artikel 8 lid 10 RL 2016/798 worden ontwerpen van nationale voorschriften door het Bureau onderzocht volgens de procedure van de artikelen 25 en 26 van Verordening (EU) 2016/796.

Het Bureau kan een nationale regeling goedkeuren of afwijzen. De criteria die het Bureau hanteert zijn af te leiden uit artikel 25 lid 1 Vo 2016/796:

"Indien het Bureau na het in lid 1 bedoelde onderzoek oordeelt dat met de ontwerpen van nationale voorschriften wordt voldaan aan de essentiële eisen voor spoorweginteroperabiliteit, de geldende GVM's en TSI's worden nageleefd en de GVD's worden gehaald, en dat die voorschriften niet tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de spoorwegvervoersactiviteiten zullen leiden, stelt het de Commissie en de betrokken lidstaat van zijn positieve beoordeling in kennis. De Commissie kan het voorschrift in dat geval bekrachtigen in het in artikel 27 bedoelde ITverslag."⁶⁷

Deze toets en de in dit artikellid genoemde criteria zijn niet alleen relevant in het kader van nationale voorschriften op grond van de Veiligheidsrichtlijn, maar ook voor nationale voorschriften overeenkomstig de nog in paragraaf III.2.3 te bespreken Interoperabiliteitsrichtlijn. De criteria benadrukken onder meer het verbod op niet-discriminatie, en ook het verbod op verkapte beperking van spoorwegvervoeractiviteiten. Deze (en de andere genoemde) criteria moeten worden meegenomen in de belangenafweging om een maatregel als gedifferentieerd rijden wel of niet in te voeren. Men kan zich afvragen of met de beoogde verlaging van de maximumsnelheid ('gedifferentieerd rijden') de spoorwegvervoeractiviteiten niet feitelijk beperkt worden (als bedoeld in artikel 25 lid 1 Vo 2016/796) waardoor strijd met dit voorschrift ontstaat.

III.2.2 Richtlijn 2016/2370 inzake het beheer van de spoorweginfrastructuur

Richtlijn 2016/2370 kent een belangrijke sturingsmaatregel ten behoeve van het milieu. Deze is neergelegd in artikel 31 RL 2016/2370, het artikel dat de heffing regelt voor het gebruik van het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt. Lid 5 van artikel 31 RL 2016/2370 bepaalt dat de in lid 3 bedoelde infrastructuurheffingen kunnen worden gewijzigd in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie. Deze wijzigingen moeten worden gedifferentieerd naar gelang de omvang van het veroorzaakte effect. Artikel 31 lid 5 RL 2016/2370 bepaalt verder:

"de Commissie [legt] uitvoeringsmaatregelen vast, die de modaliteiten bevatten voor het opleggen van heffingen voor kosten van geluidshinder, waaronder de looptijd van de heffingen, en die differentiatie van infrastructuurheffingen mogelijk maken om, waar passend, rekening te houden met de gevoeligheid van het betrokken gebied, met name wat betreft de omvang van de getroffen bevolking en treinsamenstellingen die gevolgen hebben voor het niveau van de geluidsemisies.

⁶⁷ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004, *PbEU* 2016, L. 138/1.

Die uitvoeringshandelingen (...) dienen geen onnodige verstoring van de concurrentie tussen spoorwegondernemingen tot gevolg te hebben of afbreuk te doen aan het concurrentievermogen van de spoorwegsector als geheel. Elke wijziging van de infrastructuurheffingen om rekening te houden met de kosten van geluidshinder ondersteunt de uitrusting van goederenwagens met de vanuit economisch oogpunt meest haalbare geluidsarme remtechnologie.”

De Europese Commissie zal dus voorzien in uitvoeringsmaatregelen met het oog op geluidshinder. De betrokken maatregel op grond van Richtlijn 2016/2370 is niet: gedifferentieerd rijden, maar: gedifferentieerde heffingen. De betrokken maatregel wordt bovendien geïnitieerd vanuit de Commissie en is Europa-breed van toepassing. In paragraaf III.4.3 wordt de aangekondigde Uitvoeringsverordening besproken: dit is de Uitvoeringsverordening reductie geluidshinder middels gedifferentieerde infraheffingen.

Een rechtsgrond om gedifferentieerd rijden (als nationaal voorschrift) op te baseren, kent Richtlijn 2016/2370 niet.

Artikel 30 van Richtlijn 2016/2370 schrijft nog wel voor dat gebruikersgerichte prestatiedoelstellingen in de vorm van indicatoren en kwaliteitscriteria inzake elementen als ‘milieubescherming’ in de beheerconcessie (‘beheerovereenkomst’ in de bewoordingen van de Richtlijn) moeten worden opgenomen. Dit is op verschillende plaatsen in de Beheerconcessie gebeurd, maar deze biedt geen grond voor het stellen van een maatregel als gedifferentieerd rijden.⁶⁸

III.2.3 Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797

Tot slot wordt op deze plaats de Interoperabiliteitsrichtlijn besproken. Milieu is in de Interoperabiliteitsrichtlijn geen leidend thema, maar speelt via de zogenaamde “essentiële eisen” wel een belangrijke rol.⁶⁹ In Bijlage III van de Interoperabiliteitsrichtlijn zijn de essentiële eisen uitgewerkt, onder de Algemene vereisten is ‘milieubescherming’ in punt 1.4 genoemd. Voor zover relevant, luiden de instructies:

“1.4.1. Bij het ontwerpen van het spoorwegsysteem moeten de gevolgen voor het milieu van de aanleg en exploitatie van dat systeem worden beoordeeld en in aanmerking worden genomen overeenkomstig de geldende Unieregels.

(...)

1.4.4. Het ontwerp en gebruik van het spoorwegsysteem mag geen aanleiding geven tot een ontoelaatbaar niveau van geluidsemisies:

⁶⁸ Met name in artikel 4 lid 2 sub c onder iii Beheerconcessie en artikel 34 Beheerconcessie.

⁶⁹ Artikel 2 lid 9 RL 2016/797 definieert “essentiële eisen” als: het geheel van de in bijlage III omschreven voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem van de Unie, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, met inbegrip van de interfaces, voldoen.

- in de nabijheid van de spoorweginfrastructuur, als omschreven in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2012/34/EU, en

- in de bestuurderscabine.

1.4.5. De exploitatie van het spoorwegennetwerk mag geen trillingsniveau in de bodem veroorzaken dat ontoelaatbaar is met het oog op de activiteiten en het milieu in de nabijheid van de infrastructuur en in normale staat van onderhoud.”

Een verdere uitwerking van deze hinderverboden bevat RL 2016/797 zelf niet. Dit duidt erop dat de lidstaten discretionaire bevoegdheid genieten om ten aanzien van het gebruik van het spoorwegsysteem maatregelen te nemen om geluidsemissies en trillingsemissies in de hand te houden, maar dat is hooguit beperkt het geval. Op Richtlijn 2016/797 zijn namelijk de zogenaamde Technische Specificatie inzake Interoperabiliteit (“**TSI**”) gebaseerd: een overeenkomstig deze Richtlijn vastgestelde specificatie die voor elk subsysteem (zoals spoorweginfrastructuur of rollend materieel) of deel van een subsysteem geldt zodat deze (sub)systemen aan de essentiële eisen voldoen en de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem wordt gewaarborgd.⁷⁰ Elk van de in de bijlage II van Richtlijn 2016/797 omschreven subsystemen (waaronder “rollend materieel”) wordt bestreken door één TSI waarbij geldt dat een subsysteem zo nodig door verscheidene TSI's kan worden bestreken en dat één TSI verscheidene subsystemen kan betreffen. TSI's houden de samenhang van het bestaande spoorwegsysteem in elke lidstaat op passende wijze zo veel mogelijk in stand.⁷¹ Voor het conventionele spoorstelsel zijn er elf TSI's vastgesteld.⁷²

Enkele TSI's hebben specifiek betrekking op geluidsemissies. De analyse van deze voor ons onderwerp belangrijke ‘uitvoeringsregelingen’ worden besproken in hoofdstuk IV, geluidsemissie in het Europese spoorwegrecht.

III.2.4 Tussenconclusie: de Veiligheidsrichtlijn, Richtlijn 2016/2370 en de Interoperabiliteitsrichtlijn bevatten geen grondslag voor ‘gedifferentieerd rijden’ – wel contra-indicaties

De Veiligheidsrichtlijn bevat geen handvatten voor de introductie van gedifferentieerd rijden. Richtlijn 2012/2370 evenmin. In Richtlijn 2012/2370 wordt wel een andere maatregel mogelijk gemaakt om geluidsemissie te verminderen: tariefdifferentiatie (nader geregeld in een Uitvoeringsverordening). De infrastructuurbeheerders (ProRail) kunnen deze maatregel in hun relatie met spoorwegondernemingen toepassen.

⁷⁰ Artikel 2 lid 11 RL 2016/797.

⁷¹ Artikel 5 RL 2016/797.

⁷² In het bronnenoverzicht onder B zijn de TSI's opgenomen die wel zijn onderzocht in fase II maar die niet betrokken zijn in fase III van dit onderzoek.

Ook Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797 biedt geen basis aan nationale lidstaten voor het invoeren van 'gedifferentieerd rijden'. Contra-indicaties zijn er wel, omdat nationale maatregelen gemakkelijk kunnen strijden met de door de diverse Richtlijnen nagestreefde doelen, zoals het tot stand brengen één Europese spoorruimte en de (daarvoor noodzakelijke) interoperabiliteit van het spoorstelsel. Op diverse plaatsen, waaronder in Uvo 2019/774 wordt gehamerd op het aan de Europese Commissie overlaten van acties, zodat een ongecoördineerde aanpak met een lappendeken aan nationale maatregelen (die ondermijnend zijn voor bovengenoemde doelen) voorkomen wordt.

III.3 *Bevorderen van spoor(goederen)vervoer: een van de Europese milieumaatregelen*

III.3.1 *Rail Freight Corridors*

In het verlengde van de EU-doelstelling tot verdere openstelling van de Europese spoormarkt en het toewerken naar één Europese spoorruimte (waarvan de juridische basis te vinden is in - thans - Richtlijn 2016/2370) zijn een aantal Verordeningen opgesteld. Voor ons dossier is Verordening (EU) 913/2010 van belang ("**Vo 913/2010**").⁷³ Deze Verordening vormt één van de maatregelen die de EU genomen heeft om het vervoer als geheel te 'vergroenen' door de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en de vervoerssector koolstofarm te maken. Binnen het door de EU voorgestelde vervoersmodel van de toekomst is voor het goederenvervoer per spoor dan ook een centrale rol weggelegd.⁷⁴ Het bevorderen van spoorvervoer wordt derhalve beschouwd als een milieumaatregel op zichzelf.

Dit voornemen heeft een nieuwe impuls gekregen dankzij de ministeriële verklaring en de sectorale verklaring van Rotterdam, beide in 2016 aangenomen.⁷⁵ Bij Vo 913/2010 zijn regels vastgesteld voor het opzetten en organiseren van internationale spoorwegcorridors (de corridors voor het goederenvervoer per spoor, *rail freight corridors*, "**RFC's**") teneinde te komen tot een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. Vo 913/2010 is dus 'alleen' van toepassing op het beheer en gebruik van spoorweginfrastructuur die zich in goederencorridors bevindt. Dit sluit niet uit dat de daarin opgenomen doelstellingen en methoden wellicht ook indicatief zijn voor niet-RFC's.

Vo 913/2010 bevordert de internationale coördinatie bij het aanbieden van capaciteit, verkeersbeheer, infrastructuurwerkzaamheden en de planning van investeringen.

⁷³ Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, *PbEU* 2010, L 276/22.

⁷⁴ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EU) nr. 913/2010, overeenkomstig artikel 23, 16.4.2018 COM(2018) 189 final.

⁷⁵ Ministeriële verklaring van Rotterdam „Rail Freight Corridors to boost international rail freight“: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/rfcdeclaration.pdf> en Sectorale verklaring „Boosting International Rail Freight“: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/corridorsector-statement.pdf>.

Zo moet in het kader van een RFC gezorgd worden voor een goede coördinatie tussen de betrokken lidstaten en infrastructuurbeheerders, moet voldoende prioriteit worden gegeven aan het goederenverkeer per spoor, moeten efficiënte en voldoende verbindingen met de andere vervoerswijzen tot stand worden gebracht, en moeten voorwaarden worden geschapen die de ontwikkeling van concurrentie tussen de aanbieders van goederenvervoersdiensten per spoor bevorderen.

Ongecoördineerde acties vanuit een enkele lidstaat die het capaciteitsaanbod raken, zoals het opleggen van gedifferentieerd rijden, zijn niet in lijn met de doelstellingen en instructies van Vo 913/2010.⁷⁶ Indien een maatregel als 'gedifferentieerd rijden' op een (onderdeel van een) RFC toegepast zou moeten worden, moet er rekening gehouden worden met de voorwaarden en instructies uit deze Verordening.

Een evaluatie in 2018 wees uit dat de aangeboden diensten en capaciteitsproducten sporen met de geest van Vo 913/2010, maar dat het succes beperkt is. De Commissie:

*"In het algemeen blijven de nationale regels en processen nog steeds een obstakel voor een efficiënter en naadloos internationaal goederenvervoer."*⁷⁷

Het introduceren van méér nationale voorschriften zoals gedifferentieerd rijden, zal een *"efficiënter en naadloos internationaal goederenvervoer"* niet gemakkelijk ten goede komen.

Vanuit de doelen die het Europese spoorwegbeleid nastreeft, waaronder de groei van spoorvervoer mede met het oog op milieudoelstellingen vanuit de hele transportsector, is wellicht zelfs te betogen dat een dergelijke nationale maatregel achterwege zou moeten blijven. De Commissie stelt in 2018 in elk geval dat het volledig potentieel slechts kan worden benut:

"als bij de verschillende betrokken partijen op hoog niveau de wil bestaat om een en ander in beweging te zetten en zij bereid zijn de binnenlandse denkwijzen en processen open te trekken tot een Europees perspectief."

⁷⁶ Door de hele Verordening 913/2010 heen wordt benadrukt dat sprake moet zijn van internationale coördinatie; zie bijv. Overwegingen 10, 11, 13, 16 en 17 Vo 913/2010.

⁷⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EU) nr. 913/2010, overeenkomstig artikel 23, 16.4.2018 COM(2018) 189 final, p. 2.

III.3.2 Trans-Europees Vervoer Netwerk

Binnen de EU wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een trans-Europees vervoernetwerk. Verordening (EU) nr. 1315/2013 biedt hiervoor kaders.⁷⁸ De Commissie is van oordeel dat voor een optimale internationale mobiliteit van reizigers en goederen de capaciteit van het trans-Europees vervoersnetwerk en het gebruik daarvan, moet worden geoptimaliseerd. Die capaciteit moet zo nodig worden uitgebreid door infrastructuurknooppunten weg te werken en ontbrekende schakels te overbruggen binnen en tussen lidstaten. Bescherming van het milieu vormt een van de aandachtspunten.⁷⁹ In dit verband is van belang dat het spoorvervoer als modaliteit gestimuleerd zou moeten worden. In deze omvangrijke Verordening is geen onmiddellijk aanknopingspunt te vinden om 'gedifferentieerd rijden' op te baseren.

Een bepaling die rechtstreeks aan 'gedifferentieerd rijden' in de weg staat, bevat Verordening 1315/2013 evenmin. Wel kan geconcludeerd worden dat de differentiatie-maatregel met ernstige snelheidsbeperkingen tegen de geest van de Verordening indruist. In de Verordening wordt immers onder meer gestreefd naar optimalisatie van infrastructuurcapaciteit (die in het algemeen niet gebaat zal zijn met een lokaal zeer lage Vmax) en naar een aantrekkelijke reistijd. Ook dit streven wordt behoorlijk gefnuikt door lage maximumsnelheden. Daar staat tegenover dat de Verordening ook aandringt op het verbeteren van milieuprestaties, waaronder het terugdringen van geluidsoverlast.⁸⁰

Een belangrijke bepaling die pleit tégen invoering van gedifferentieerd rijden, vormt artikel 39 lid 2 Vo 1315/2013. Dit artikel stelt eisen vast waaraan spoorweginfrastructuur van het zogenaamde 'kernnetwerk' moet voldoen.⁸¹

Artikel 6 lid 3 Vo 1315/2013 bepaalt dat het kernnetwerk bestaat uit de delen van het uitgebreide netwerk met het grootste strategische belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen voor de ontwikkeling van het transEuropees vervoersnetwerk. Het kernnetwerk moet voor 2031 gereed zijn. Voor goederenspoorwegen die deel uitmaken van dit kernnetwerk geldt "een lijnsnelheid van 100 km/u". Op grond van artikel 39 lid 3 Vo 1315/2013 kan een lidstaat wel een "terdege gemotiveerde" vrijstelling van deze (en andere) eisen vragen. Die motivering zal in het algemeen argumenten van technische aard omvatten, en de gevallen waarin de investeringen in infrastructuur vanuit een sociaal-economisch kosten/batenoogpunt niet te rechtvaardigen zijn.

⁷⁸ Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU, *PbEU* 2013 L 348/1.

⁷⁹ O.m. considerans onder 22,34, 36, 43, artikel 4 sub c onder ii, artikel 5 lid 1 sub e, artikel 7 lid 4, artikel 10 lid 1 sub e, artikel 32 Vo 1315/2013.

⁸⁰ Vgl. o.a. considerans onder 35, artikel 13 sub C (specifiek voor spoorvervoer), artikel 30 sub f (gemeenschappelijk), artikel 33 sub f en artikel 47 lid 1 sub e Vo 1315/2013.

⁸¹ Ex artikel 6 lid 1 Vo 1315/2015 bestaat het Europees vervoersnetwerk uit een structuur in twee lagen, namelijk het uitgebreide netwerk en het daarop gebaseerde kernnetwerk.

Voor zover de maatregel 'gedifferentieerd rijden' zou worden toegepast op baanvakken die (zullen) vallen onder het kernnetwerk, zal de snelheidsinstructie uit artikel 39 lid 3 van de Verordening daaraan in de weg kunnen staan. Dit hangt mede af van de uitleg van 'lijnsnelheid van 100 km/u': betekent dit dat overal minstens 100 km/u gereden mag en moet kunnen worden, of dat deze snelheid gemiddeld genomen gerealiseerd moet kunnen worden.

III.3.3 Tussenconclusie

De spoorverordeningen Vo 913/2010 en Vo1315/2013 bevatten geen Europeesrechtelijke grondslag om een maatregel als gedifferentieerd rijden te verankeren. Een onmiddellijk verbod voor een dergelijke maatregel valt uit deze verordeningen niet af te leiden, wel moet geconcludeerd worden dat diverse aspecten van de Verordeningen niet gemakkelijk te rijmen zijn met een dergelijke nationale soloactie. Gedifferentieerd rijden staat bijvoorbeeld op gespannen voet met het stimuleren van spoorgoederenverkeer (een milieumaatregel op zich) en met de instructies spoorwegcapaciteit uit te breiden en te optimaliseren. Het streven (voor in elk geval het kernnetwerk) naar een lijnsnelheid van 100 km/u wordt gefnuikt bij een maatregel die dwingt tot het rijden met een maximumsnelheid van 40 km/u.

III.4 Geluidsemisatie in het Europese (spoorweg)recht

III.4.1 Inleiding

Evenals in Nederland bestaat er binnen de Europese Unie aandacht voor geluidsemisatie en waar nodig en mogelijk, de reductie daarvan. Hieromtrent is gerichte regelgeving geformuleerd. Uit de inventarisatie (fase 1 van dit onderzoek) en de selectie (fase 2) kwam naar voren dat de (niet spoorse) Richtlijn omgevingslawaai en de (spoorse) Verordening (EU) 1304/2014, Uitvoeringsverordening 2015/429 en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 nadere analyse en bespreking behoeften. Deze is te vinden in successievelijk paragraaf III.4.2 (de Richtlijn) en paragraaf III.4.3 (de Verordeningen).

III.4.2 Richtlijn 2002/49/EG inzake beheersing van omgevingslawaai

De omgevingsrechtelijke Richtlijn 2002/49/EG, de "**Richtlijn omgevingslawaai**"⁸² biedt een basis voor de ontwikkeling en aanvulling van de bestaande maatregelen van de Europese Unie tegen lawaai van onder meer spoorvoertuigen. De Europese Commissie trekt deze taak aan zich, mede omdat zij signaleert het gevaar bestaat dat lidstaten eenzijdig ongecoördineerde maatregelen zullen nemen om buitensporig spoorweglawaai te beperken.

⁸² Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, *PbEG* L 189/ 12.

Zij stelt vast dat dergelijke maatregelen negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de Europese economieën en kunnen leiden tot een omgekeerde *modal shift* van spoor- naar wegvervoer. Bovendien kunnen die maatregelen de spoorweginteroperabiliteit in de Unie ondermijnen. Aangezien het merendeel van het goederenvervoer per spoor in de Unie internationaal vervoer is, moet het probleem van spoorweglawaai op Europees niveau worden opgelost.⁸³

De Richtlijn omgevingslawaai is in het algemeen van toepassing op routes met jaarlijks meer dan 30.000 treinen, goederen- en passagierstreinen samen.⁸⁴ Bij de ontwikkeling van het concept "stillere routes" is echter rekening gehouden met routes met een significant goederenverkeer *tijdens de nacht*. De Richtlijn verplicht de Lidstaten om het bestaande omgevingslawaai in kaart te brengen en door middel van vijfjaarlijkse actieplannen te reduceren. De Richtlijn omgevingslawaai introduceert niet bepaalde maximale geluidsnormen. Evenmin verplicht de Richtlijn omgevingslawaai ertoe om bepaalde maatregelen zoals bijvoorbeeld snelheidsbeperkingen te treffen. De lidstaten zijn in dit opzicht vrij. De implementatie van de Richtlijn omgevingslawaai is vanaf 2004 in gang gezet door aanpassingen van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer met als resultaat onder andere de introductie van de geluidsdosismaat Lden, geluidbelastingkaarten, actieplannen en geluidproductieplafonds. In paragraaf II.2.2 en II.2.5 is al uiteen gezet, dat in deze wetgeving geen basis aanwezig is om 'gedifferentieerd rijden' aan op te hangen. Voor de Richtlijn omgevingslawaai geldt hetzelfde.

III.4.3 Verordeningen

In het kader van dit onderzoek zijn, zoals al bleek in paragraaf III.3, diverse Verordeningen en Uitvoeringsverordeningen relevant. In deze paragraaf worden nog een aantal belangrijke (uitvoerings)verordeningen geanalyseerd. Voor een goed begrip: deze verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en zijn integraal en rechtstreeks toepasselijk *in elke lidstaat*. Implementatie daarvan is vanwege de rechtstreekse werking in de hele Europese Unie niet nodig (niet aan de orde).

⁸³ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1304/2014 in verband met de toepassing van de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "rollend materieel — geluidsemissies" op bestaande goederenwagons, *PbEU* 2019, L 139 I/89.

⁸⁴ Artikel 3 onder o Richtlijn omgevingslawaai.

III.4.3.a Verordening 1304/2014 en Verordening 2019/774 rollend materieel - geluidsemissies

In het verlengde van (thans) Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797 zijn diverse TSI's vastgesteld. Zo is in 2014 Verordening 1304/2014 TSI van het subsysteem „rollend materieel-geluidsemissies“ (“**Vo 1304/2014**”) tot stand gebracht.⁸⁵ Deze TSI is van toepassing op al het rollend materieel dat valt onder Verordening 1302/2014 (TSI Locomotieven & passagiersvoertuigen) en Verordening 321/2013 (TSI wagons).⁸⁶ In beginsel word dus geen onderscheid gemaakt tussen spoorgoederenvoertuigen en spoorreizigersvoertuigen.

In Vo 1304/2014 is bepaald dat er een analyse moet worden verricht met als doel de geluidsemissies van bestaande voertuigen te verminderen zonder daarbij het concurrentievermogen van de spoorwegsector uit het oog te verliezen.

De Commissie overweegt dat inspanningen op dit gebied met name gericht moeten zijn op goederenwagons: dit wordt belangrijk geacht om het maatschappelijk draagvlak voor het goederenvervoer per spoor te vergroten.⁸⁷ Deze overweging is voor ons onderzoek van belang, omdat de maatregel ‘gedifferentieerd rijden’ slechts is beoogd voor spoorgoederentreinen. De Commissie sluit een alleen op goederenvervoer gerichte geluidsreductie-inspanning dus niet bij voorbaat uit, maar koppelt dit wél aan het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor spoorgoederenvervoer.

De discretionaire bevoegdheid die lidstaten op grond van Richtlijn 2016/797 nog leken te hebben, wordt door Vo 1304/2014 aan banden gelegd. Zo moeten de inspanningen in beginsel in Europees verband plaatsvinden. Ook moeten de lidstaten de Commissie onder meer binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze Verordening in kennis stellen van alle overeenkomsten waarin voorschriften inzake geluidsemissies zijn opgenomen, die nog niet zijn aangemeld.⁸⁸ Dit duidt erop, dat binnen deze Europese spoorcontext (meer) nationale maatregelen al in 2014 ongewenst gevonden worden. Vo 1304/2014 bepaalt verder - kort gezegd - dat spoorvoertuigen in het kader van de Europese keuringsverklaring getest moeten worden op conformiteit ten aanzien van bepaalde, in deze Verordening vastgestelde geluidswaarden inzake stationair geluid, optrekgeluid en passeergeluid.

De toepassing van de bij Vo 1304/2014 vastgestelde TSI's op bestaande wagons zou de maximale geluidsemissies aanzienlijk moeten terugdringen. Dit bleek niet voldoende het geval.

⁸⁵ Verordening (EU) Nr. 1304/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel — geluidsemissies” tot wijziging van Beschikking 2008/232/EG en tot intrekking van Besluit 2011/229/EU, *PbEU* 2014, L 356, 421.

⁸⁶ Bijlage onder 1.1 Vo 1304/2014.

⁸⁷ Overweging 6 Vo 1304/2014.

⁸⁸ Artikel 3 Vo 1304/2014.

Verordening 1304/2014 wordt gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 "rollend materieel — geluidsemissies" op bestaande goederenwagons ("**Uvo 2019/774**" of "**Uvo geluidsemissies bestaande goederenwagons**").⁸⁹ In deze geactualiseerde Verordening wordt vastgesteld dat spoorlawaai een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid vormt. Spoorweglawaai dat ernstige hinder veroorzaakt en een bedreiging vormt voor de volksgezondheid moet worden aangepakt. De Commissie wenst te werken aan "stillere routes". Een "stillere route" is een deel van de spoorweginfrastructuur met een lengte van ten minste 20 km waarop het gemiddeld aantal goederentreinen per dag dat tijdens de nacht rijdt (als gedefinieerd in de nationale wetgeving tot omzetting van Richtlijn 2002/49/EG), meer dan 12 bedraagt.

Bij de ontwikkeling van dit concept moet rekening worden gehouden met routes met een significant goederenverkeer tijdens de nacht omdat goederentreinen die 's nachts rijden extra hinder veroorzaken. Dit lijkt allemaal koren op de molen van 'gedifferentieerd rijden', maar dat is niet zonder meer het geval. De Commissie waarschuwt ronduit tegen nationale acties:

"Het gevaar bestaat dat lidstaten eenzijdig ongecoördineerde maatregelen zullen nemen om buitensporig spoorweglawaai te beperken. Dergelijke maatregelen zouden negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Europese economieën en kunnen leiden tot een omgekeerde modal shift van spoor- naar wegvervoer. Bovendien kunnen die maatregelen de spoorweginteroperabiliteit in de Unie ondermijnen. Aangezien het merendeel van het goederenvervoer per spoor in de Unie internationaal vervoer is, moet dit probleem op Europees niveau worden opgelost."⁹⁰

De Commissie stelt voorts dat één van de efficiëntste manieren om het spoorweglawaai te beperken, de uitrusting van bestaande goederenwagons met composiet remblokken bleek te zijn, in plaats van met de (veelal aanwezige) gietijzeren remblokken. Deze technische oplossing vermindert het spoorweggeluid met maximaal 10 dB, hetgeen overeenstemt met een daling van het door de mens hoorbare geluid met 50 %. Deze technische oplossing (remvervangingen) is ondersteund door de introductie van gedifferentieerde infraheffingen, waarvoor Verordening 2015/429 handvatten bevat (hierover paragraaf III.4.3.b).

⁸⁹ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1304/2014 in verband met de toepassing van de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "rollend materieel — geluidsemissies" op bestaande goederenwagons, *PbEU* L 139 I/89.

⁹⁰ Overweging 4 Vo 2019/774.

Uvo 2019/774 stuurt op reductie van geluidshinder door de invoering van stillere routes. Hoewel Uvo 2019/774 in beginsel van toepassing is op al het rollend materieel (locomotieven, passagiersvoertuigen en goederenwagens), is het operationeel toepassingsgebied een stuk beperkter: de TSI is van toepassing op de exploitatie van goederenwagens die worden gebruikt op de spoorweginfrastructuur die als „stillere routes” is aangeduid.⁹¹

Bij het bepalen van de toepassingsdatum voor de invoering van de stillere routes moet rekening worden gehouden met verschillende parameters, zoals:

- de stand van zaken van de aanpassing van bestaande wagens in de verschillende lidstaten;
- het vernieuwingspercentage van goederenmaterieel;
- de onderhoudscyclus van goederenwagens;
- de productiecapaciteit van de producenten van composiet remblokken en de beschikbare capaciteit van de werkplaatsen.⁹²

Deze parameters zouden uiteraard ook een rol kunnen (moeten) spelen indien Nederland een maatregel als gedifferentieerd rijden zou willen introduceren: een dergelijke maatregel (als al passend) is minder voor de hand liggend wanneer de bestaande wagens al vergaand zijn uitgerust met – bijvoorbeeld – composietremmen en het goederenmaterieel ook overigens behoorlijk vernieuwd is.

Op grond van artikel 5 quater Vo 2019/774 moeten lidstaten aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie uiterlijk zes maanden na de datum van bekendmaking van deze Verordening een lijst van stillere routes sturen, waarna het Bureau die lijsten op zijn website publiceert. Artikel 5bis Uvo 2019/774 bepaalt dat met ingang van 8 december 2024 bepaalde, ge(dis)kwalificeerde goederenwagens, niet op stillere routes worden gebruikt.⁹³

De maatregel van stille routes is een andere maatregel dan gedifferentieerd rijden. Vo 2019/774 biedt geen grondslag om in het kader van reductie van geluidsemissie, naast het vaststellen van stillere routes, gedifferentieerd rijden in te voeren. De instructie aan de lidstaten is ook duidelijk: géén nationale maatregelen, maar oplossingen op Europees niveau.

⁹¹ Zie Uvo 2019/774, Bijlage onder 1.1. Technisch toepassingsgebied en onder 1.2, toepassingsgebied vanuit operationeel oogpunt.

⁹² Overweging 8 Vo 2019/774.

⁹³ In 2019 is deze ‘algemene’ TSI voor wagens (en zijn ook andere TSI’s) geactualiseerd bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/776 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 321/2013, (EU) nr. 1299/2014, (EU) nr. 1301/2014, (EU) nr. 1302/2014, (EU) nr. 1303/2014 en (EU) 2016/919 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit 2011/665/EU van de Commissie teneinde deze af te stemmen op Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en met het oog op de verwezenlijking van specifieke doelstellingen die zijn vastgesteld in Gedelegeerd Besluit (EU) 2017/1474 van de Commissie, *PbEU* 2019, L 139 I/108. De wijziging bij conformiteit met de eisen van deze TSI of de TSI Geluidsemissies (Verordening (EU) nr. 1304/2014, zie punt 7.2 van die TSI) is alleen nodig voor de fundamentele parameters in deze TSI waarop de wijziging(en) een impact kan/kunnen hebben.

III.4.3.b Uitvoeringsverordening 2015/429: reductie geluidshinder middels gedifferentieerde infraheffingen

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/429 betreffende geluidshinder gedifferentieerde infrastructuurheffingen (verder ook wel: "**Uvo 2015/429**") categoriseert wagons in beginsel in de categorieën: lawaaiërige wagons, stille wagons en zeer stille wagons. Of een wagon kwalificeert als lawaaiërig dan wel stil, is niet afhankelijk van smaak of politieke sympathie, maar een technische kwalificatie. Wagons die in overeenstemming zijn met de Technische specificatie inzake Interoperabiliteit over Geluidsemissies⁹⁴ worden in de EU-regelgeving als "stille" wagons beschouwd; wagons (en locomotieven) waarvan de geluidsemissies minstens drie decibel lager zijn dan de in de TSI vastgestelde waarden, kwalificeren als "zeer stil".

Wagons die niet aan de TSI geluidsemissies voldoen, worden als „lawaaiërig” beschouwd. Uvo 2015/429 identificeert een belangrijk lawaai-veroorzakend aspect: het gietijzeren remblok.

Om "lawaaiërige" wagons, uitgerust met gietijzeren remblokken, tot "stille" wagons te maken, moeten eerstgenoemde worden uitgerust met composiet remblokken. Differentiatie van infrastructuurheffingen wordt geïntroduceerd om de vervanging van gietijzeren remmen door composiet remblokken financieel (enigszins) te compenseren. De differentiatiemaatregel bestaat uit een regeling in de vorm van een verplichte minimumkorting of een bonus voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van aangepaste wagons.

Teneinde rekening te houden met de gevoeligheid van de door geluidshinder getroffen zone, en in het bijzonder met de omvang van de bevolking die aan geluidshinder wordt blootgesteld, moeten infrastructuurbeheerders de mogelijkheid krijgen een toeslag (in de vorm van een malus) op te leggen aan spoorwegondernemingen die lawaaiërige treinen inzetten. Een malus kan alleen worden ingevoerd wanneer er ook een bonussysteem is ingevoerd. Afhankelijk van de geluidshinder voor de betrokken bevolking, kan om terdege gemotiveerde redenen per lijn of baanvak een verschillende malus worden gehanteerd. Om de algemene concurrentiepositie van het spoor te vrijwaren moet het niveau van de malus beperkt blijven en mag de malus in geen geval hoger liggen dan de toegekende bonus. Een dergelijke beperking is op grond van het EU-recht niet toegestaan indien ook in het wegverkeer de kosten voor geluidshinder worden doorberekend.⁹⁵

Uit het door Uvo 2015/429 opgezette systeem blijkt dat de EU gekozen heeft voor het hanteren van een bonus-malusstelsel als sturingsinstrument om geluidsemissie te reduceren.

⁹⁴ De hierboven besproken Verordening (EU) nr. 1304/2014 van de Commissie betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel — geluidsemissies”, tot wijziging van Beschikking 2008/232/EG en tot intrekking van Besluit 2011/229/EU, *PbEU* L 356 van 12.12.2014, p. 421 (TSI geluidsemissies), en latere wijzigingen van deze Verordening. Vo 1304/2014 is in mei 2019 geactualiseerd.

⁹⁵ Overweging 10 en artikel 7 lid 5 Vo 2015/429.

Niet voor 'gedifferentieerd rijden'. Een rechtsgrond om dit in te voeren, bevat Uvo 2015/429 dan ook niet.

In het kader van de in de loop van dit onderzoek opgekomen vraag of een geluidsreducerende maatregel als 'gedifferentieerd rijden' alleen aan spoorgoederenvervoerders zou kunnen worden opgelegd en niet tevens aan spoorreizigersvervoerders, bevat Uvo 2015/429 diverse belangrijke instructies. Een vluchtige lezing van Uvo 2015/429 zou de indruk kunnen wekken dat er geen belemmering is om differentiatiemaatregelen voor alleen spoorgoederenondernemingen te introduceren.⁹⁶ Toch is dit uitdrukkelijk niet het geval. In Uvo 2015/429 is de differentiatiemaatregel gebaseerd op een technisch-objectief onderbouwd onderscheid.

Waar veel reizigerswagons zijn uitgerust met een ander, minder lawaaierig remsysteem (schijfremmen) dan goederenwagons (gietijzeren remblokken), is de maatregel van tariefdifferentiatie die Uvo 2015/429 voorschrijft, voornamelijk van belang voor spoorgoederenwagons: objectief is vast te stellen (en vastgesteld) dat gietijzeren remmen veel meer lawaai veroorzaken dan andere remsystemen (composiet, schijfremmen). Dit betekent dat er een hard-technisch en objectief criterium is waardoor deze differentiatiemaatregel de spoorreizigersondernemingen niet of minder raakt. Het betekent niet, dat differentiatiemaatregelen kunnen worden ingevoerd die wél voor goederenvervoerders en niet voor spoorreizigersvervoerders gelden zonder dat een dergelijke objectieve grond aanwezig is. Uvo 2015/429 benadrukt het beginsel van non-discriminatie tussen spoorwegondernemingen en daarnaast het belang om de concurrentiepositie van het spoor (ten opzichte van onder meer de weg) te handhaven.

Zo stelt de Europese Commissie de voorwaarde, dat de toepassing van geluidshinder gedifferentieerde infrastructuurheffingen:

"in geen geval mag leiden tot discriminatie tussen spoorwegondernemingen".⁹⁷

En artikel 1 lid 3 Uvo 2015/429:

"De door de differentiatie van de infrastructuurheffingen gegenereerde bonussen en malussen moeten een niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur waarborgen."

Voorts, artikel 3 lid 1 Uvo 2015/429:

"Op basis van de in deze verordening vervatte modaliteiten stelt de infrastructuurbeheerder een voor alle spoorwegondernemingen geldende regeling vast waarbij de infrastructuurheffing wordt gemoduleerd op basis van het geproduceerde geluid."

⁹⁶ Vgl. al artikel 1 lid 1 Vo 2015/429, waar "door goederenwagons veroorzaakte geluidskosten" worden genoemd.

⁹⁷ Overweging 12, slotzin, Vo 2015/429.

De toepassing van die regeling mag de concurrentie tussen spoorwegondernemingen niet verstoren of een negatieve invloed hebben op de algemene concurrentiepositie van het goederenvervoer per spoor."

De Commissie gaat in zekere zin nog verder door náást het 'spoorbranche-interne' discriminatieverbod, in dit artikellid te stellen dat ook de *algemene* concurrentie van het goederenvervoer per spoor niet verstoord of negatief beïnvloed mag worden. Deze verbreding van het voorgeschreven *level playing field* tot buiten de spoorbranche wordt ook elders in Uvo 2015/429 benadrukt. Een voorbeeld. Mocht er tijdens de regeling, die geldt tot eind 2021, onvoldoende vooruitgang worden geboekt, dan mogen de lidstaten na afloop daarvan een malus opleggen, maar slechts:

"op voorwaarde dat voor het wegvervoer een vergelijkbare regeling wordt toegepast".⁹⁸

Niet alleen mag de lidstaat de voorgeschreven regeling dus niet zodanig toepassen dat deze leidt tot discriminatie tussen spoorwegondernemingen onderling, ook moet goed worden opgelet hoe (deze) te nemen maatregelen zich verhouden tot het wegvervoer. Naast het 'spoorinterne' discriminatieverbod geldt dus ook een soort 'extern discriminatieverbod'. De Commissie ziet erop dat de lidstaten de Verordening goed uitvoeren: de lidstaten moeten ex artikel 9 Vo 2015/429 de regelingen op grond van deze Vo voor hun inwerkingtreding aanmelden bij de Commissie.

Het 'spoorinterne' discriminatieverbod wordt op diverse plaatsen in de Uitvoeringsverordening herhaald, bijvoorbeeld daar waar de Commissie overweegt dat deze Verordening geen afbreuk doet aan "*de billijke, niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur*", en in artikel 4 lid 1, waar voorgeschreven wordt dat de bonus op het gehele netwerk identiek is en geldt voor alle aangepaste wagons, alsmede in artikel 7 lid 2 Uvo 2015/429 waar over de malus wordt bepaald dat deze geldt voor alle lawaaierige treinen. Ook waar geluidsreducerende maatregelen wenselijk geacht worden, blijven de beginselen van non-discriminatie en *level playing field* dus overeind. Om te waarborgen dat er geen discriminatoire voorwaarden ontstaan, schrijft de Commissie tot slot bepaalde maatregelen voor.⁹⁹

III.4.4 Tussenconclusie: geen rechtsgrond voor gedifferentieerd rijden

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of 'gedifferentieerd rijden' mogelijk een rechtsgrond heeft in het Europese recht, luidt de conclusie dat die rechtsgrond niet te vinden is in de Richtlijn omgevingslawaaai en de specifiek op geluidsreducerende maatregelen in de spoorsector gerichte Uitvoeringsverordening 2015/429.

⁹⁸ Overweging 13 Vo 2015/429.

⁹⁹ Overweging 16 en 17 Vo 2015/429.

Daarnaast wordt geconcludeerd dat nationale maatregelen nogal 'schuren' met de Europese wil om géén lappendeken van (nationale) maatregelen te creëren, maar de problematiek vanuit Europa gecoördineerd aan te pakken.

IV *Gedifferentieerd rijden introduceren in de wetgeving?*

Nu de huidige wetgeving geen wettelijke basis kent om een maatregel als 'gedifferentieerd rijden' te introduceren, komt de vraag op of (via een wetswijziging) hiervoor alsnog een grondslag in de Spoorwegwet (of in, bijvoorbeeld, de Omgevingswet) zou kunnen worden gecreëerd. Om die vraag te kunnen beantwoorden, moest onderzocht worden of een dergelijke maatregel past binnen de doelen, de kaders, de strekking en de geest van de spoorwegwetgeving.

Van belang daarbij is dat het Nederlandse spoorwegrecht vergaand gevoed en gevormd wordt door het Europese recht.

Nederland bevat geen 'spoorvacuüm', veel baanvakken van de Nederlandse spoorweginfrastructuur maken deel uit van Europese netwerken of van spoorinfrastructuur met internationale aansluitingen. Nationale acties zullen snel invloed hebben op ook het internationale spoorvervoer. De Europese Commissie waarschuwt dan ook om niet zomaar ongecoördineerde nationale acties te nemen om buitensporig spoorweglawaai te beperken.¹⁰⁰ Dit acht de Europese Commissie ongewenst, omdat dergelijke maatregelen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Europese economieën en kunnen leiden tot een omgekeerde *modal shift* van spoor- naar wegvervoer. Bovendien kunnen dergelijke nationale maatregelen de spoorweginteroperabiliteit in de Europese Unie ondermijnen. De Europese Commissie stelt vast, mede omdat het merendeel van het goederenvervoer per spoor in de Europese Unie internationaal vervoer is, dat dit probleem op *Europees* niveau moet worden opgelost.¹⁰¹

Voor trillinghinder geldt nog niet zozeer dat al sprake is van Europese maatregelen, maar voornoemde bezwaren (omgekeerde *modal shift*, ondermijning interoperabiliteit, lappendeken aan maatregelen) gelden in die context natuurlijk evenzeer.

--> Een niet vanuit de EU gecoördineerde actie om in Nederland via nationale regeling op bepaalde baanvakken 'gedifferentieerd rijden' te introduceren, staat naar het zich laat aanzien op gespannen voet met de Europese spoorratio en instructies hieromtrent.

¹⁰⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1304/2014 in verband met de toepassing van de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "rollend materieel — geluidsemisies" op bestaande goederenwagons, *PbEU* L 139 I/89.

¹⁰¹ Overweging 4 Uitvoeringsverordening (EU) 2019/ 774 inzake rollend materieel, geluidsemisies.

Hoe zit dit in de nationale spoorwegwetgeving? Deze kent (al dan niet in het verlengde van de Europese regelgeving) diverse uitgangspunten die minst genomen interfereren met 'gedifferentieerd rijden'. Deze worden hieronder besproken.

Bevorderen gebruik spoorwegen (aanhef)

De in paragraaf *II.1.1.a* geciteerde aanhef van de Spoorwegwet benadrukt als uitgangspunt dat deze Wet mede is opgesteld om "*het gebruik van spoorwegen te bevorderen door het stellen van transparante en niet-discriminerende voorschriften.*" De introductie van 'gedifferentieerd rijden' laat zich niet of moeilijk rijmen met dit belangrijke doel van de Spoorwegwet: het bevorderen van het gebruik van spoorwegen. Het (aanzienlijk) verlagen van de maximum snelheid met de vrijwel onvermijdelijk langere reistijden, zal het gebruik van spoorwegen immers noch voor vervoerders, noch voor hun cliënten aantrekkelijker maken.

Functionaliteit verbeteren (artikel 6 Spw)

Optimalisatie van de functionaliteit van spoorweginfrastructuur vormt een (impliciet) uitgangspunt van de regelgeving.

Indien op een bepaalde baanvakken treinen niet langer mogen rijden met de 'normale' maximum snelheid, maar slechts met een sterk gereduceerde snelheid vanwege de trilling- en geluidsemisatie, valt (in een wat extensieve interpretatie) te betogen dat dit een wijziging is van de functionele eigenschappen van de spoorweginfrastructuur, zoals bedoeld in artikel 6 lid 5 Spw. Deze gewijzigde maximum snelheid verandert "*de gebruiksmogelijkheden van de hoofdspoorwegen aanmerkelijk*". Een dergelijke wijziging behoeft de voorafgaande instemming van Onze Minister.¹⁰² Indien de beheerder een dergelijke wijziging wil doorvoeren, moet de beheerder in zijn verzoek om instemming aan de Minister de zienswijzen vermelden van betrokken gerechtigden en, voor zover de wijziging afwijkt van die zienswijzen, een deugdelijke motivering van die afwijking.

Naar LegalRail van de opdrachtgever begreep wees een informele marktconsultatie al uit dat de betrokken gerechtigden niet zitten te wachten op 'gedifferentieerd rijden'.

De toepassing van deze procedure is niet nodig indien 'gedifferentieerd rijden' alsnog van een wettelijke basis wordt voorzien in bijvoorbeeld de Spoorwegwet. 'Gedifferentieerd rijden' schuurt echter wel met de functionaliteit van de infrastructuur.

Waarborgen dat infrastructuur doelmatig kan worden bereden

Artikel 17 lid 1 sub b Spw schrijft voor dat aan de beheerconcessie voorschriften worden verbonden om te waarborgen dat de hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen. Dit is ook gebeurd.

¹⁰² Dit geldt niet voor een wijziging van de technische of functionele eigenschappen, indien het een verbetering of vernieuwing betreft waarvoor Onze Minister een vergunning voor indienststelling als bedoeld in [artikel 26h, eerste lid](#), heeft verleend, of een besluit als bedoeld in [artikel 26j, eerste lid](#), heeft genomen, maar deze uitzondering is hier – voorlopig - niet aan de orde.

In artikel 3 van de beheerconcessie is opgenomen dat ProRail zorg draagt voor een voortdurende verbetering in de wijze waarop ze haar taken uitvoert, ten behoeve van het beheer.¹⁰³ In artikel 4 Beheerconcessie is dit uitgewerkt. Met inachtneming van die verbeteringseis geeft ProRail invulling aan zekere 'prestatiegebieden', zoals het leveren van een aantrekkelijk product voor spoorwegondernemingen en hun klanten (reizigers, verladers). Deze prestatiedoelstellingen hebben onder meer betrekking op het prestatiegebied "doorlooptijd van goederen", met inbegrip van in ieder geval het verbeteren van de reisomstandigheden, de snelle en soepele afhandeling van tijdkritische treinpaden, de beschikbaarheid van efficiënte doorgaande internationale treinpaden en het beperken van niet geplande stops. Baanvaksnelheid is in dit verband een relevant criterium. Een ander prestatiegebied vormt de "capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur", waaronder wordt verstaan:

- i. de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur;*
- ii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer;*
- iii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer.*¹⁰⁴

Het introduceren van een wettelijke basis voor gedifferentieerd rijden strookt niet met de in de beheerconcessie uitgewerkte prestatiegebieden. Een baanvaksnelheid van maximaal 40 km/u is niet doelmatig, niet adequaat. De benutting en uitbreiding van capaciteit wordt door een dergelijk 'gedifferentieerd rijden' – letterlijk – in de wielen gereden.

Daarnaast zou ProRail door een eventuele instructie 'gedifferentieerd rijden' in te voeren, te maken krijgen met een innerlijk tegenstrijdig regime: enerzijds moet zij ervoor zorgen dat de hoofdspoorweginfrastructuur doelmatig bereden kan worden, dus met een adequate baanvaksnelheid en liefst met uitbreiding van capaciteit voor het spoorvervoer, anderzijds moet er in de remmen gehangen worden vanwege 'gedifferentieerd rijden'.

De innerlijke tegenstrijdigheid in instructies aan ProRail zou voorkomen kunnen worden door tegelijk met het introduceren van een wettelijke grondslag voor 'gedifferentieerd rijden' ook de hierboven bedoelde prestatiegebieden in de beheerconcessie aan te passen. Dit is helaas geen goede optie, omdat de doelmatige berijdbaarheid van de infrastructuur met aandacht voor baanvaksnelheid geen vrijblijvende eis is. Deze eis vloeit voort uit het Europese recht, waarin baanvaksnelheid ook een van de prestatiegebieden vormt.¹⁰⁵

Dat een dergelijke wetswijziging per se niet zou mogen, is daarmee niet gezegd. Er is sprake van collisie tussen enerzijds de spoorwegrechtelijke uitgangspunten, waaronder rechten van gebruikers van de spoorwegen, anderzijds de rechten van omwonenden.

¹⁰³ Beheerconcessie ProRail 2015-2025, te downloaden via <https://www.prorail.nl/sites/default/files/bijlage-2-beheerconcessie-2015-2025.pdf>.

¹⁰⁴ Artikel 4 lid 2 sub d Beheerconcessie ProRail 2015-2025.

¹⁰⁵ Artikel 30 juncto bijlage V, derde alinea, sub a van Richtlijn (EU) 2016/2370 tot instelling van één Europese ruimte.

Hoe de balans uitvalt, hangt af van een belangenafweging waarbij de wetgever alle omstandigheden dient mee te wegen. Een verlaging van de maximumsnelheid op baanvakken gedurende bijvoorbeeld enkele uren van de nacht, leidt mogelijk tot een dusdanig beter woon- en leefklimaat van omwonenden ten opzichte van de situatie dat ook in de nachtelijke uren wordt vastgehouden aan de normale baanvaksnelheden, dat de wetgever in redelijkheid tot het introduceren van de mogelijkheid van een dergelijke snelheidsverlaging kan komen. Daarnaast is er echter het grotere milieubelang (dan dat van alleen rechtstreeks omwonenden). Dit milieubelang is juist gediend door transporten méér door spoorverkeer te laten plaatsvinden; het hinderen daarvan zal daaraan niet bijdragen. Vooralsnog moet het er dan ook op gehouden worden dat de spoorwegrechtelijke context en daarin vervatte uitgangspunten in de weg staan aan de introductie van 'gedifferentieerd rijden'.

Tussenconclusie

Gedifferentieerd rijden is geen maatregel die het gebruik van spoorwegen bevordert, de functionaliteit van de infrastructuur verbetert en / of ertoe bijdraagt dat de infrastructuur doelmatig bereden kan worden - integendeel.

Dit zijn wel alle instructies die in acht genomen moeten worden bij de regelgeving die het spoorverkeer aangaan. Een wetwijziging die gedifferentieerd rijden mogelijk zou maken, zal met deze uitgangspunten snel in strijd komen. Daar staat tegenover dat milieubescherming en het verminderen van omgevingslawaaï reële belangen zijn, ook in de regelgeving. Of deze belangen gediend kunnen worden met de introductie in regelgeving van 'gedifferentieerd rijden' staat of valt mede met het gewicht dat men toekent aan enerzijds de spoorinstructies, anderzijds het te dienen milieubelang. Daarbij dient bedacht te worden dat de spoorregelgeving deels mede is ingegeven door milieuarargumenten, nu spoorvervoer relatief 'schoon' vervoer is, en *modal shift* naar wegvervoer met maatregelen als gedifferentieerd rijden al gauw aantrekkelijker kan worden.

V Non discriminatie, gelijkheidsbeginsel

Non-discriminatie

De voorgenomen maatregel 'gedifferentieerd rijden' is gericht op gedifferentieerd rijden door spoorgoederenvervoerders. Het reizigersvervoer (op dezelfde baanvakken) zou niet in de maatregel betrokken worden.¹⁰⁶ Hierdoor werd de vraag relevant of indien de differentiatie-maatregel slechts gericht wordt op de ene deelmarkt (spoorgoederenvervoer) terwijl een andere deelmarkt (het spoorreizigersvervoer) buiten 'schot' blijft, dit niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel zou zijn. In de vorige hoofdstukken is al op diverse plaatsen ingegaan op 'gedifferentieerd rijden' en non-discriminatie, op deze plaats nog een enkele toevoeging.

¹⁰⁶ Movares, *Gedifferentieerd rijden goederentreinen*, 23 oktober 2017 kenmerk CO-RJ-170004390 – Versie 2.1 – Definitief.

Ten aanzien van de rol van de actoren betrokken bij de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid in het spoor draagt artikel 4 lid 1 sub b RL 2016/798 de lidstaten op:

"(...) erop toe [te zien] dat de toepasselijke wetgeving op een open en niet-discriminerende wijze wordt gehandhaafd, waarbij de ontwikkeling van één Europees spoorwegvervoerssysteem wordt bevorderd;"

Hoewel het voorschrift de niet discriminatoire handhaving betreft, zal duidelijk zijn dat de toepasselijke wetgeving zelf evenmin discriminatoir mag zijn. Ook op andere plaatsen in de Veiligheidsrichtlijn speelt het non-discriminatiebeginsel. Eventuele nationale voorschriften (die al gemeld zouden zijn) mogen ex artikel 8 lid 1 sub c RL 2016/798 bijvoorbeeld niet leiden tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van spoorwegvervoersactiviteiten tussen lidstaten. In Richtlijn 2016/2370 wordt het verbod op discriminatie ruim 30 keer genoemd.¹⁰⁷ Cruciaal is onder meer artikel 10 lid 1 RL 2016/2370:

"Spoorwegondernemingen krijgen onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoersdiensten per spoor."

Het spoorwegrecht is inderdaad doortrokken van het non-discriminatie beginsel dat ook in de Spoorwegwet z'n weerslag heeft gevonden. Ex artikel 16 lid 1 sub b Spw moet capaciteit als schaars goed eerlijk en non-discriminatoir tussen de aanvragers verdeeld worden. Dit is uitgewerkt in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (meer uitgebreid over de non-discriminatie bij capaciteitsverdeling II.1.2.b). De leden van de raad van commissarissen en van de raad van bestuur van een beheerder, alsmede de managers die rechtstreeks aan hen rapporteren, moeten op een niet-discriminerende manier handelen (artikel 16a lid 1 Spw). Artikel 17 lid 3 sub b Spw schrijft voor dat aan de concessie voorschriften worden verbonden om te waarborgen dat het verlenen van verdere toegang tot het proces van verkeersleiding voor de betrokken spoorwegondernemingen plaatsvindt op transparante en niet-discriminerende wijze. Artikel 17 lid 3 sub c Spw bepaalt dat in de concessie gewaarborgd wordt dat voor de langetermijnplanning van een groot onderhoud of een grote vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur de aanvragers van capaciteit worden geraadpleegd, zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de door hen geuite punten van zorg en de onderhoudswerken op niet-discriminerende wijze worden gepland. En, voor dit dossier niet onbelangrijk: artikel 27 lid 1 Spw stelt vast dat een spoorwegonderneming op niet-discriminerende grondslag recht heeft op toegang tot hoofdspoorweginfrastructuur voor zover dit het gebruik van spoorvoertuigen betreft (en met het oog op het minimumtoegangspakket). Niet valt uit te sluiten dat de maatregel 'gedifferentieerd rijden' die alleen goederenvervoertuigen zou dwingen met een maximumsnelheid van 40 km/u te, in strijd komt met dit artikellid.

¹⁰⁷ O.a. artikel 7 lid 1, artikel 7ter lid 1, 7ter lid 2 en 7ter lid 3, artikel 7 quater lid 4, artikel 8 lid 4, artikel 12 lid 3, artikel 13 lid 1, lid 2, lid 3, lid 7, lid 8, artikel 14 lid 1, artikel 28, artikel 29 lid 3, artikel 32 lid 1, lid 5, artikel 33 lid 5, artikel 34 lid 3, artikel 39 lid 1, artikel 41 lid 2, artikel 47 lid 4 etcetera.

Het eerlijke, niet-discriminerende handelen van onder meer de beheerder jegens (onder meer) de spoorwegonderneming vormt een belangrijke toetssteen in relatie tot diverse cruciale spooraspecten zoals de netverklaring, de toewijzingsprocedure, het resultaat daarvan, de infraheffingen, de toegang tot de infrastructuur en zo voorts.

Ex artikel 71 Spw kan een gerechtigde, een spoorwegonderneming, een partij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst of een andere betrokken partij bij de Autoriteit Consument en Markt schriftelijk een aanvraag indienen om te onderzoeken of door een beheerder, een exploitant van een dienstvoorziening, een spoorwegonderneming jegens de aanvrager sprake is van:

- a. oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU;¹⁰⁸*
- b. gedrag van een wederpartij bij een toegangsovereenkomst of een kaderovereenkomst dat leidt tot oneerlijke behandeling, discriminatie of anderszins van benadeling.*

Deze non-discriminatietoets door ACM is uiteraard een instrument dat pas in een uiterste situatie zal worden ingezet, maar gelet op de belangen is voorstelbaar dat spoorgoederenvervoerders een dergelijke aanvraag in zouden dienen wanneer een slechts op goederenvervoer gericht 'gedifferentieerd-rijden' zou worden ingevoerd.

In deze context is verder van belang dat ook de specifiek op de (reductie van) omgevingslawaai gerichte Richtlijn omgevingslawaai geen onderscheid maakt tussen spoorgoederenvervoer en spoorreizigersvervoer. Het doel van deze Richtlijn is het bieden van een grondslag voor het ontwikkelen van gemeenschapsmaatregelen om lawaai van de belangrijkste bronnen te verminderen, waaronder, in de woorden van de Richtlijn, "spoorwegvoertuigen". Deze algemene term wordt in de Richtlijn omgevingslawaai nergens speciaal aan goederenvervoer gekoppeld.

Het bovenstaande neemt niet weg dat indien er sprake zou zijn van onderbouwde objectieve feiten op grond waarvan vastgesteld is dat de ene categorie spoorvoertuigen méér geluidsemisatie tot gevolg heeft dan een andere, (slechts) op die meer luidruchtige wagons gerichte maatregelen mogelijk zijn.

¹⁰⁸ Artikel 56 lid 1 RL 2016/2370 -2012/34 luidt: "Onverminderd artikel 46, lid 6, kan een aanvrager wanneer hij van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep in te stellen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening, ten aanzien van: a) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring; b) de daarin opgenomen criteria; c) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan; d) de heffingsregeling; e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn; f) de regelingen voor toegang overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 13; g) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten overeenkomstig artikel 13 h) verkeersbeheer; i) vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud; j) naleving van de voorschriften, met inbegrip van die in verband met belangenconflicten, in artikel 2, lid 13, en in de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater en 7 quinquies." Dit zijn nogal wat toetsstenen.

Een dergelijke maatregel leidt dan niet tot frictie met het non-discriminatiebeginsel omdat er onderscheid gemaakt wordt niet tussen gelijke, maar ongelijke gevallen.

Een voorbeeld vormt de geluidsreductie door middel van remvervanging zoals uitgewerkt in Uvo 2015/429 (reductie geluidsemissie door remvervanging). Dit specifieke voorbeeld toont wel aan, dat er sprake moet zijn van een serieuze mate van technische, meetbare, objectieve criteria.

Uitvoeringsverordening 2015/429 benadrukt immers zelf ook het uitgangspunt van non-discriminatie ten opzichte van (toegang tot en gebruik van) infrastructuur en schrijft voor dat de (betrokken) maatregelen die tot geluidsreductie moeten leiden, niet tot discriminatie tussen spoorwegondernemingen mogen leiden. De differentiatie-maatregel moet een niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur waarborgen (artikel 1 lid 3 Vo 2015/429). Voor zover Uvo 2015/429 het goederenvervoer meer raakt dan de reizigersondernemingen, is dit onderscheid gebaseerd op een hard, objectief criterium: het gietijzeren remblok dat (door alle spoorwegnemingen) door remblokken van composiet vervangen moet worden om te kunnen profiteren van een lagere infrastructuurheffing (of een bonus).

Gelijkheidsbeginsel

Het uitgangspunt van de non-discriminerende toegang tot de infrastructuur strekt zich vanzelfsprekend ook uit tot het gebruik van die infrastructuur. Ook een eventuele introductie van 'gedifferentieerd rijden' is dus aan dit uitgangspunt onderworpen. Dit betekent niet zonder meer dat er op het punt van gedifferentieerd rijden geen onderscheid mag worden gemaakt tussen personenvervoer en goederenvervoer. Zoals uit het bovenstaande wel al blijkt, is van discriminatie (en strijd met het gelijkheidsbeginsel) pas sprake als gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Een bekende omschrijving van het gelijkheidsbeginsel, misschien wel het meest fundamentele beginsel van behoorlijk bestuur, is dat dit inhoudt dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van hun ongelijkheid. Waar het dus om gaat is dat irrelevante kenmerken geen rol mogen spelen, maar relevante kenmerken juist wel.

Er moeten als gezegd dus goede, zakelijke redenen zijn voor een ongelijke behandeling. Daarvan kan sprake zijn als er naar objectieve maatstaven een verschil bestaat in geluidhinder tussen personenvervoer en goederenvervoer.

Dit betreft dan een relevant groepskenmerk en kan een reden zijn om als eenmaal is besloten om op grond van milieuoverwegingen gedifferentieerd rijden in te voeren, dit alleen te doen voor het goederenvervoer. Ter vergelijking: het weren van oudere benzine- en dieselloerbuigen uit de stadscentra door middel van het instellen van milieuzones is blijkens de rechtspraak toegestaan en ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Rechtbank Amsterdam 29 november 2017, ECLI:RBAMS:2017:8753, zie met name r.o. 7.3, bevestigd door de Raad van State in hoger beroep: RvS AB 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:190, zie m.n. r.o. 7.10.

In het spoorwegrecht vormt de rem van spoorvoertuigen een dergelijke objectieve maatstaf: de geluidsemissie van voertuigen met gietijzeren remmen is (meetbaar, objectief) zozeer hoger dan van spoorvoertuigen met composiet- of schijfremmen, dat een maatregel die zich alleen richt op voertuigen met gietijzeren remmen (veelal spoorgoederenvoertuigen) niet in strijd komt met het gelijkheidsbeginsel.

Tussenconclusie

Om eventueel onderscheid te kunnen maken tussen deelmarkten van spoorvervoer, zal objectief, meetbaar, zakelijk moeten worden vastgesteld dat er sprake is van verschillen die het maken van dat onderscheid rechtvaardigen. Daarbij is het doel van de maatregel een relevant aspect. Het doel van 'gedifferentieerd rijden' is: het beperken van geluids- en trillingsemissie.

Alleen indien op grond van objectieve maatstaven (metingen bijvoorbeeld) is vastgesteld dat de ene deelmarkt ter plaatse méér bijdraagt aan de te bestrijden geluids- en trillingsemissie dan de andere deelmarkt, kan er 'ongelijk behandeld' worden.

VI Conclusie en slotopmerkingen

Allereerst is onderzocht of in de vigerende nationale en / of Europese regelgeving een grondslag aanwezig is om de maatregel 'gedifferentieerd rijden' te verankeren. Het onderzoek wijst uit dat noch in de nationale spoorwegwetgeving, noch in het nationale omgevingsrecht een dergelijke grondslag te vinden is. De Richtlijn Omgevingslawaai en het Europese spoorwegrecht bevatten evenmin aanknopingspunten voor de introductie van een dergelijke maatregel.

Dit betekent dat de maatregel alleen kan worden ingevoerd door het creëren van een grondslag via wijziging van de Spoorwegwet. Te denken valt aan een equivalent van de in artikel 2 lid 2 WvW opgenomen bepaling:

"De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen mede strekken tot: het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer (later: Omgevingswet)"

Een dergelijke bepaling zou de noodzakelijke wettelijke basis bieden voor de maatregel. Het vestigen van die basis wil echter nog niet zeggen dat de maatregel 'gedifferentieerd rijden' verder probleemloos kan worden geïntroduceerd.

Uit het onderzoek komt in de tweede plaats naar voren dat het spoorwegrechtelijk systeem en de doelstellingen ervan op gespannen voet staan met een maatregel als 'gedifferentieerd rijden'.

Leidende Europeesrechtelijke beginselen daarvan zijn het doelmatig gebruik van spoorweginfrastructuur, capaciteitsvergroting en optimalisatie van capaciteitsgebruik. Deze beginselen laten zich moeilijk rijmen met de door gedifferentieerd rijden te verwachten rijvertragingen die niet ingegeven zijn door technische noodzaak en eerder capaciteit zullen verminderen dan verbeteren. Van 'optimalisatie' is derhalve geen sprake.

Dan de Europese doel-instructie om het spoor(goederen)vervoer te bevorderen. Deze is mede ingegeven vanwege het milieuvriendelijke karakter van spoorvervoer in vergelijking met andere vervoermodaliteiten. Deze doelstelling wordt minst genomen gehinderd: spoorvervoer dat met een maximumsnelheid van 40 km/u plaatsvindt, vormt geen aantrekkelijk vervoeraanbod.

Veel spoorvervoer, zeker veel spoorgoederenvervoer is bovendien internationaal vervoer. Nationale voorschriften die het internationaal spoorvervoer raken, zijn *not done* en zullen mogelijk ter toetsing moeten worden voorgelegd aan het Bureau en / of de Europese Commissie.

De bezwaren gelden *a fortiori* als dergelijke maatregelen zouden moeten worden uitgevoerd op *Rail Freight Corridors* of het op te zetten Trans-Europees Vervoer Netwerk. Voor dat laatste geldt dat een lijnsnelheid van 100 km/u geïndiceerd is.

Bij het bovenstaande komt nog als derde punt dat wanneer de maatregel 'gedifferentieerd rijden' alleen zou gelden voor spoorgoederenvervoer, dit niet goed te rijmen valt met het gelijkheidsbeginsel en / of het non-discriminatiebeginsel. Het doel van de maatregel is: geluids- en / of trillinghinder verminderen. Voor het bereiken van dat doel is de noodzaak van het maken van onderscheid tussen spoorgoederentreinen en spoorreizigerstreinen niet evident. Het is zeer de vraag of de bewoners langs de betrokken baanvakken wel geluids- en / of trillingshinder ondervinden van passerende spoorgoederentreinen (wellicht al uitgerust met composiet remblokken) maar niet of minder van passerende reizigerstreinen. Dit zou ten minste onderzocht moeten zijn.

'Vuistregels'

Indien de maatregel ondanks de spoorwegrechtelijke bezwaren zou moeten worden geïntroduceerd, dan geldt dat criteria die uit het Europese spoorwegrecht voortvloeien in acht genomen moeten worden. Naast de hierboven genoemde randvoorwaarden (doelmatig gebruik van de infrastructuur, optimalisatie van capaciteit en dergelijke), moet in elk geval rekening gehouden worden met vier criteria.

In de eerste plaats de gevoeligheid van het betrokken gebied

- (a) wat betreft de omvang van de bevolking die langs de spoorlijn aan het lawaai en de trillingen wordt blootgesteld en
- (b) wat betreft de treinsamenstellingen die gevolgen hebben voor het niveau van geluidsemissies.

De maatregel 'gedifferentieerd rijden' is bijvoorbeeld (nog) problematischer als vervoerders al op grote schaal hebben geïnvesteerd in en gebruik maken van "stillere" wagons en er nu sprake is van "stillere treinen".¹¹⁰

Daarnaast mag een maatregel:

(c) geen onnodige verstoring van de concurrentie tussen spoorwegondernemingen tot gevolg te hebben of

(d) afbreuk te doen aan het concurrentievermogen van de spoorwegsector als geheel.

Tot slot zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de voorschriften:

- niet tot willekeurige discriminatie leiden
- of tot een verkapte beperking van de spoorwegvervoersactiviteiten zullen leiden.¹¹¹

Of ondanks alle bezwaren de maatregel 'gedifferentieerd rijden' geïntroduceerd zou moeten worden, is een beslissing die alleen na een gemotiveerde belangenafweging met in acht neming van de diverse bezwaren genomen kan worden. Hopelijk draagt dit rapport aan die weging bij.

¹¹⁰ Een wagon is "lawaaierig" indien deze niet voldoet aan in de TSI geluidsemissies vastgestelde geluidsdrempelwaarden en een trein is "lawaaierig" als deze voor meer dan 10% bestaat uit lawaaierige wagons (vgl. artikel 2 lid 4 en 5 juncto artikel 7 lid 1 Vo 2015/429).

¹¹¹ Toetscriteria van het Bureau gebaseerd op Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004, *PbEU* 2016, L 138/1.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM: Autoriteit Consument & Markt

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bch: Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Bimp: Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte

Bgh: Besluit geluidhinder

EG: Europese Gemeenschap

EU: Europese Unie

I&W: Infrastructuur & Waterstaat

RL: Richtlijn

RvS AB: Raad van State Afdeling Bestuursrechtspraak

TSI: Technische Specificatie inzake Interoperabiliteit

Spw: Spoorwegwet

Stb: Staatsblad

Stcrt: Staatscourant

Uvo: Uitvoeringsverordening

Vo: Verordening

Wm: Wet milieubeheer

WvW: Wegenverkeerswet 1994

Rechtsbronnen

Het rechtsbronnenoverzicht valt uiteen in twee delen. In deel 1A zijn rechtsbronnen genoemd die na inventarisatie (fase 1) in de analyse (onderzoeksfase 2) dermate relevant bleken, dat deze betrokken moesten worden in fase 3, de rapportagefase of die anderszins in de studie betrokken zijn.

Rechtsbronnen A

Europese regelgeving

Richtlijnen

- Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking), *PbEU* 2016/797
- Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor, *PbEU* 2016 L 138/121
- Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur, *PbEU* 2016, L 352/1;
- Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, *PbEG* L 189/12;

Verordeningen en Uitvoeringsverordeningen

- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/774 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) 1304/2014 in verband met de toepassing van de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "rollend materieel — geluidsemissies" op bestaande goederenwagens, *PbEU* 2019, L 139 I/89;
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/776 van de Commissie van 16 mei 2019 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 321/2013, (EU) nr. 1299/2014, (EU) nr. 1301/2014, (EU) nr. 1302/2014, (EU) nr. 1303/2014 en (EU) 2016/919 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit 2011/665/EU van de Commissie teneinde deze af te stemmen op Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en met het oog op de verwezenlijking van specifieke doelstellingen die zijn vastgesteld in Gedelegeerd Besluit (EU) 2017/1474 van de Commissie, *PbEU* 2019, L 139 I/108;
- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2018 L 294/5;
- Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) 881/2004, *PbEU* 2016, L 138/1

- Uitvoeringsverordening (EU) 2015/10 van de Commissie van 6 januari 2015 inzake criteria voor aanvragers van spoorweginfrastructuurcapaciteit en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 870/2014, *PbEU* 2015 L 3/34
- Uitvoeringsverordening (EU) 2015/429 van de Commissie van 13 maart 2015 tot vaststelling van de modaliteiten voor het opleggen van heffingen voor de kosten van geluidshinder, *PbEU* 2015, L 70/36;
- Verordening (EU) 1304/2014 van de Commissie van 26 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel — geluidsemisies” tot wijziging van Beschikking 2008/232/EG en tot intrekking van Besluit 2011/229/EU, *PbEU* 2014, L 356, 421;
- Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU, *PbEU* 2013 L 348/1;
- Verordening (EU) 321/2013 van de Commissie van 13 maart 2013 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel — goederenwagens” van het spoorwegsysteem in de Europese Unie en tot intrekking van Beschikking 2006/861/EG, *PbEU* 2013, L 104/1 (“TSI WAG”);
- Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, *PbEU* 2010, L 276/22.

Europese Besluiten en overige regelgeving

- Gedelegeerd Besluit (EU) 2017/2075 van de Commissie van 4 september 2017 ter vervanging van bijlage VII bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte, *PbEU* 2017, L 295/69
- Ministeriële verklaring van Rotterdam „Rail Freight Corridors to boost international rail freight”:
<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/rfcdeclaration.pdf>
- Sectorale verklaring „Boosting International Rail Freight”
<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/corridorsector-statement.pdf>.

Nationale wetgeving

Nationale wetgeving, wetten in formele zin

- Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) *Stb.* 2016, 156;
- Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), *Stb.* 2006, 566 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2016, 290)'

- Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet), *Stb.* 2003, 264 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 61 en *Stb.* 2019, 204);
- Wet van 21 april 1994, houdende vervanging van de Wegenverkeerswet (Wegenverkeerswet), *Stb.* 1994, 475 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 173)
- Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet Milieubeheer), *Stb.* 1979, 442 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2018, 247);
- Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen, *Stb.* 1993, 690 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2016, 290).
- Wet van 16 februari 1979, houdende regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder (Wet Geluidshinder), *Stb.* 1979, 99 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2015, 145 en 146).

Nederlandse wetgeving, lagere regelgeving

Besluiten

- Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), *Stb.* 2018, 292;
- Besluit van 21 november 2015, houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte), *Stb.* 2015, 461 in de meest recente versie via *Stb.* 2018, 33;
- Besluit tot vaststelling van beleidsregels ten aanzien van trillinghinder ten behoeve van de vaststelling van tracébesluiten voor de aanleg, wijziging of het opnieuw in gebruik nemen van een landelijke spoorweg (Beleidsregel trillinghinder spoor), *Stcrt* 2012, 7532 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2014, 8251),
- Besluit van 3 mei 2011, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot de bekwaamheid en geschiktheid van spoorwegpersoneel met een veiligheidsfunctie (Besluit spoorwegpersoneel 2011), *Stb.* 2011, 240 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 104).
- Besluit van 3 december 2004, houdende nadere regels over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van hoofdspoorwegen (Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen), *Stb.* 2004, 661 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 203);
- Besluit van 3 december 2004, houdende regels met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen (Besluit spoorverkeer), *Stb.* 2004, 662 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2019, 203);

- Besluit van 3 december 2004, houdende bepalingen met betrekking tot de spoorweginfrastructuur (Besluit spoorweginfrastructuur), *Stb.* 2004, 665 (laatstelijk gewijzigd via *Stb.* 2016, 325);
- Besluit van 3 december 2004, houdende regels over de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweg-infrastructuur (Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur), *Stb.* 2004, 667 (laatstelijk gewijzigd via *Stb.* 2017, 21);

Regelingen

- Regeling houdende vaststelling van eisen ten aanzien van inrichting, uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur en het onderhoud daarvan (Regeling hoofdspoorweginfrastructuur), *Stcrt.* 2004, 248 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2012, 4831).
- Regeling ter uitvoering van de artikelen 1, onderdeel e, 2, 9, 20, 26 en 38 van het Besluit spoorverkeer (Regeling spoorverkeer), *Stcrt.* 2004, 248 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2016, 35935);
- Regeling spoorwegpersoneel 2011, *Stcrt.* 2011 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2019, 15483);
- Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 maart 2012, nr. IENM/BSK-2012/28591, houdende vaststelling van regels met betrekking tot de indienststelling van spoorvoertuigen op hoofdspoorweginfrastructuur (Regeling indienststelling spoorvoertuigen), *Stcrt.* 2012, 4984 (laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2019, 30931);
- Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 4 juli 2016, nr. IENM/BSK-2016/134534, houdende vaststelling van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen, *Stcrt.* 2016, 35571;
- Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 4 juni 2019, nr. IENW/BSK- 2019/122715, houdende nadere implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44) en van richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU 2016, L 138/102) (Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen), *Stcrt.* 2019, 30931

Jurisprudentie

- RvS 23 november 2016, ECLI:N:RVS:2016:3135, *ABKort* 2016/422, *AB* 2017/5 m.nt. L.M. Koenraad, *Gst.* 2017/49 m.nt. H. Wiersema & N. Haasnoot, *JB* 2017/8 *JOM* 2016/1185, *JOM* 2017/208 *OGR-Updates.nl* 2017-0013
- RvS 2 oktober 2013, zaaknr. 201207300/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:1378, *NJB* 2013/2371, *ABkort* 2013/381 en *JOM* 2014/24 (Sporen Arnhem)
- RvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012BV5067 (Sporen Den Bosch)
- RvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6372 (Sporen Arnhem)

Literatuur

- Algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst, ProRail 2020, te downloaden via https://www.prorail.nl/sites/default/files/190701_algemene_voorwaarden_bij_to20_20_definitief.pdf
- Beheerconcessie ProRail 2015-2025, te downloaden via <https://www.prorail.nl/sites/default/files/bijlage-2-beheerconcessie-2015-2025.pdf>
- A. Hagdorn, V. Sütő & A. Wedzinga, Handboek Spoorwegrecht, Zutphen: Paris 2017
- Movares, Gedifferentieerd rijden goederentreinen, 23 oktober 2017

Rechtsbronnen B, regelgeving die niet in fase 3 van het onderzoek is betrokken

De meest pregnante rechtsbronnen die wel in de inventarisatiefase (fase 1) naar voren kwamen, maar die tijdens de juridische analyse (Fase 2 van het onderzoek) niet van overwegend belang bleken voor verdere uitdieping in fase 3, zijn ter kennisname hieronder opgenomen, soms voorzien van een korte toelichting. De onderverdeling loopt weer van Europese bronnen via Nederlandse wetten en algemene maatregelen van bestuur naar ministeriële regelingen en beleidsregels.

B1 Internationaal verdragsrecht

Niet in fase 3 van het onderzoek betrokken is:

COTIF, **C**onvention relative aux **t**ransports internationaux **f**erroviaires (the Convention concerning International Carriage by Rail) en de daaronder hangende bijlagen :

- CIV : Règles uniformes concernant le Contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV), Aanhangsel A van het COTIF
- CIM : Règles uniformes concernant le Contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM) – Aanhangsel B van het COTIF
- RID 2019 : Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) –Aanhangsel C van het COTIF.
- CUV 2015 : Règles uniformes concernant les contrats d’utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (CUV) – Aanhangsel D van het COTIF
- CUI 2015: Règles uniformes concernant le contrat d’utilisation de l’infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI) – Aanhangsel E van het COTIF
- APTU 2017 : Règles uniformes concernant la validation de normes techniques et l’adoption de prescriptions techniques uniformes applicables au matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international (APTU) – Aanhangsel F van het COTIF
- ATMF 2017 : Règles uniformes concernant l’admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international (ATMF) – Appendice G van het COTIF

Toelichting: dit internationaal verdragsrecht regelt voornamelijk de privaatrechtelijke verhoudingen binnen het internationale spoorverkeer.

Milieubepalingen zijn hooguit in zeer afgeleide zin aanwezig. Een rechtsgrond voor de maatregel 'gedifferentieerd rijden' bevat dit verdragsrecht niet. Een verbod om een dergelijke maatregel te introduceren, evenmin.

Artikel 16 CIM legt voor internationaal spoorgoederenvervoer weliswaar aflevertermijnen vast die niet geholpen zullen zijn door 'gedifferentieerd rijden' (voor binnenlands vervoer bevat artikel 8:1564 BW een equivalent), maar het is contractueel mogelijk om van de in de CIM genoemde aflevertermijnen af te wijken en deze zelfs te verlengen.¹¹²

B2 Europees spoorwegrecht

Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen die niet in fase 3 van het onderzoek betrokken zijn (nb: niet uitputtend!):

Er zijn nog enkele verordeningen in werking die op de oude Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de eerdere Interoperabiliteitsrichtlijn zijn gebaseerd. Dit zijn onder meer:

- Verordening (EU) 1078/2012 van de Commissie van 16 november 2012 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor de controle die moet worden uitgevoerd door met onderhoud belaste entiteiten alsmede door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders nadat zij een veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning hebben ontvangen (PbEU 2012, L 320/8), verder Vo 1078/2012. *Toelichting:* De in Vo 1078/2012 betrokken veiligheidsmethode zijn geen milieuaspecten (geluids- of trillingsemissies) opgenomen;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009, *PbEU* 2013, L 121/8).

De herziene Interoperabiliteitsrichtlijn (2016/797) en de herziene Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2016/798) bevatten op verschillende plaatsen bevoegdheden voor de Europese Commissie om uitvoeringshandelingen, dan wel gedelegeerde handelingen vast te stellen. Inmiddels heeft de Europese Commissie de volgende verordeningen vastgesteld, die geen van alle in fase 3 van dit onderzoek betrokken zijn:

- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 van de Commissie van 4 april 2018 tot vaststelling van de praktische regelingen voor het proces voor de afgifte van typegoedkeuringen en vergunningen voor spoorvoertuigen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: uitvoeringsverordening (EU) 2018/545). *Toelichting:* In deze Uitvoeringsverordening zijn regels gesteld over het proces van de aanvraag en verlening van voertuigvergunningen en typegoedkeuringen. Verder beschrijft deze uitvoeringsverordening de fase van het vooroverleg.

¹¹² A. Hagdorn, V. Suto & A. Wedzinga, Handboek Spoorwegrecht, Zutphen: Paris 2017, p. 972.

Dit is overleg dat voorafgaand aan de formele indiening van de aanvraag van een voertuigvergunning of een typegoedkeuring kan plaatsvinden. Deze uitvoeringsverordening bevat geen milieu-gerelateerde aspecten.

- Gedelegeerde verordening (EU) 2018/761 van de Commissie van 16 februari 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden voor toezicht door nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een uniek veiligheidscertificaat of een veiligheidsvergunning overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2012 (PbEU 2018, L 129/16) (hierna: Gvo 2018/761). *Toelichting:* het onderwerp van Gvo 2018/761 heeft geen verband met milieuaspecten.
- Gedelegeerde verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010 (PbEU 2018, L 129/26) (hierna: Uvo 2018/762). *Toelichting:* Uvo 2018/762 handelt over veiligheidsbeheersystemen. Deze Uvo bevat twee bijlagen, die de eisen aan een veiligheidsbeheersysteem concretiseren. Bijlage I stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen en bijlage II stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van infrastructuurbeheerders; noch Uvo 2018/762 noch deze bijlagen hebben betrekking op milieumaatregelen.
- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie (PbEU 2018, L 129/49) (Uvo 2018/763). *Toelichting:* Uvo 2018/763 bevat onder meer regels over de aanvraag van een veiligheidscertificaat, de beoordeling van de aanvraag, de verlening van veiligheidscertificaten en alle communicatie daarover. Verder beschrijft Uvo 2018/763 de fase van het vooroverleg. Dit is overleg dat voorafgaand aan de formele indiening van de aanvraag van een veiligheidscertificaat kan plaatsvinden. In het kader van het veiligheidscertificaat worden geen milieueisen gesteld. Ook overigens handelt Uvo 2018/handelt niet over milieu-, geluids- of trillingsaspecten.
- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/764 van de Commissie van 2 mei 2018 inzake de aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie te betalen vergoedingen en kosten en de betalingsvoorwaarden (PbEU 2018, L 129/68), "**Uvo 2018/764**". *Toelichting:* Uvo 2018/764 heeft geen betrekking op milieumaatregelen maar op de tarieven die het Europees Spoorwegbureau in verband met de nieuwe certificerings- en vergunningstaken in rekening kan brengen bij de aanvrager en de wijze waarop deze betaald moeten worden.

- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/867 van de Commissie van 13 juni 2018 tot vaststelling van het reglement voor de procesvoering van de kamer(s) van beroep van het Spoorwegbureau van de Europese Unie (PbEU 2018, L 149/3). Toelichting: Uvo 2018/867 heeft niets met milieumaatregelen te maken. Deze Uvo bevat een procesreglement.
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 van de Commissie van 12 februari 2019 inzake de modellen voor EG-verklaringen en certificaten voor interoperabiliteitsonderdelen en -subsystemen, het model voor de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype en de EG-keuringsprocedures voor subsystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 201/2011 van de Commissie, PbEU 2019, L 42/9 ("**Uvo 2019/250**"). Toelichting: Uvo 2019/250 bevat diverse modellen voor EG-verklaringen en certificaten: een model voor de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik van interoperabiliteitsonderdelen (bijlage I), een model voor de EG-keuringsverklaring van een subsysteem (bijlage II), een model voor de EG-keuringsverklaring voor een subsysteem dat oorspronkelijk zonder EG-verklaring in dienst is genomen (bijlage III), een model voor de tussentijdse keuringsverklaring (bijlage IV), een model voor het certificaat (bijlage V), en een model van de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype (bijlage VI).
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1614 van de Commissie van 25 oktober 2018 tot vaststelling van specificaties voor de voertuigregisters die zijn vermeld in artikel 47 van Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging en intrekking van Beschikking 2007/756/EG van de Commissie (PbEU 2018, L 268/53), verder Uvo 2018/1614. Toelichting: Uvo 2018/1614 handelt over in voertuigregisters op te nemen kenmerken en aspecten, niet over milieumaatregelen, geluid of trillingen.
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/797 van de Commissie van 16 mei 2019 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) 445/2011 van de Commissie, *PbEU* 2019, L 139 I, Uvo 2019/797

Tot slot zijn er voor (delen van) subsystemen technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) vastgesteld, eveneens in de vorm van verordeningen gebaseerd op de interoperabiliteitsrichtlijn. Deze verordeningen werken rechtstreeks door in de Nederlandse regelgeving. Dat wil zeggen dat ze in beginsel niet hoeven te worden omgezet in de nationale regelgeving. In de regeling zijn waar nodig wel verwijzingen opgenomen naar een aantal van deze uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen teneinde de inzichtelijkheid van de toepasselijke regelgeving te vergroten. Vandaar dat deze TSI's wel betrokken zijn in de inventarisatiefase, en deels in fase 2 zijn geanalyseerd, maar behalve TSI voor het subsysteem „rollend materieel — geluidsemissies” van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem, zijn deze niet betrokken in fase 3, wegens geen of onvoldoende rechtstreeks belang met betrekking tot de onderzoeksvraag. Dit betreft de TSI's:

- TSI CCS: TSI subsystemen besturing en seingeving ('control-command and signalling') van het trans-Europese spoorwegsysteem
- TSI ENE: TSI voor het subsysteem „Energie” van het conventionele trans-Europees spoorwegsysteem
- TSI INF: TSI voor het subsysteem „infrastructuur” van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- TSI L&P: TSI voor het subsysteem rollend materieel — „Locomotieven en passagierstreinen” van het conventionele trans-Europees spoorwegsysteem
- TSI OPE: TSI voor het subsysteem „Exploitatie en verkeersleiding” (“operation and traffic management”) van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- TSI PRM: TSI inzake “personen met beperkte mobiliteit” (afkorting naar: “persons with reduced mobility” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem
- TSI SRT: TSI betreffende “veiligheid in spoorwegtunnels” (safety in railway tunnels) voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem
- TSI TAF: TSI inzake „Telematicatoepassingen voor goederenvervoer” (telematic applications for freight) van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem
- TSI TAP: TSI voor het subsysteem telematicatoepassingen ten dienste van passagiers ('telematics applications for passenger services') van het trans-Europees spoorwegsysteem

De zes TSI's die betrekking hebben op het hoge snelheidsnetwerk zijn evenmin in dit onderzoek betrokken; deze TSI's hebben voornamelijk betrekking op het trans-Europese hogesnelheidssysteem.

B3 Nederlands recht, sectorspecifieke en / of omgevingsrechtelijke wetten in formele zin

- Wet van 12 oktober 1995, houdende regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet Vervoer gevaarlijke stoffen), *Stb.* 1995, 276 met 257, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2013, 307;

En

- De Wet basisnet,

Toelichting. De Wet basisnet is die een wijzigingswet van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Om gevaarlijke stoffen te vervoeren moeten vervoerders zich houden aan veiligheidseisen. Ook de transportroutes en de omgeving daarvan moeten aan speciale eisen voldoen. Het Basisnet is een landelijk aangewezen netwerk voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Binnen bepaalde grenzen, de maximale gebruiksruimte, wordt dit vervoer over weg, binnenwater en spoor gegarandeerd. In de Wet basisnet is de maximale gebruiksruimte uitgewerkt in de vorm van risicoplafonds; dit 'plafond' mag niet overschreden worden door (groei van) treinbewegingen. Het risicoplafond is een infrastructurele lijn waar het plaatsgebonden risico een vastgelegde maximale waarde heeft.

B4 Nederlands recht, lagere sectorspecifieke en / of omgevingsrechtelijke regelgeving

Door de afwezigheid van onmiddellijke relevantie van De Wet Vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet basisnet voor de onderzoeksvraag, zijn evenmin verder onderzocht:

- Besluit houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes (Besluit externe veiligheid transportroutes), *Stb.* 2013, nr. 465
- Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu tot vaststelling van beleid ten aanzien van de beoordeling van externe veiligheid bij de vaststelling van tracébesluiten voor de aanleg of wijziging van landelijke infrastructuur (Beleidsregels EV-beoordeling infrabesluiten).
- Regeling Basisnet, Regeling van 28 maart 2014, *Stcrt.* 2014 8242. *Toelichting:* Deze regeling vormt de uitwerking van de in de Wet basisnet genoemde risicoplafonds / maximale gebruiksruidten. *Toelichting:* In deze Regeling Basisnet is onder meer vastgelegd de hoogte van de risicoplafonds van het basisnet, de geografische ligging daarvan, een rapportageplicht voor de infrabeheerders naar de aantallen transporten met gevaarlijke stoffen, een analyse- en rapportageplicht voor de Minister van I&M van de risico's, de rekenmethodiek, de vervoersaantallen waarmee de transportrisico's moeten worden berekend en zo voorts. De regelgeving handelt niet over (het beperken van) geluids- en / of trillinghinder.
- Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 4 juni 2019, nr. IENW/BSK- 2019/122715, houdende nadere implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44) en van richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU 2016, L 138/102) (Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen), *Stcrt.* 2019, 30931. *Toelichting:* deze Regeling is in juni 2019 in werking getreden. De Regeling strekt tot implementatie van het Vierde spoorwegpakket, de technische pijler. Deze Regeling is in Fase 2 betrokken onder meer omdat deze de Regeling indienststelling spoorvoertuigen wijzigt: daarin zijn onder meer de eisen ten aanzien van voertuigvergunningen en het onderhoud van spoorvoertuigen opgenomen. Mogelijk zouden in deze wijzigingen milieu-gerelateerde maatregelen betrokken zijn. Dit blijkt niet het geval. De Regeling interoperabiliteit en veiligheid handelt ook verder niet, ook niet zijdelings, over milieumaatregelen.

Lagere spoorwegrechtelijke regelgeving die niet tot fase III is doorgedrongen:

- Besluit van 20 december 2004, houdende aanwijzing van hoofdspoorwegen, alsmede houdende intrekking van enkele op grond van de Locaalspoor- en Tramwegwet genomen besluiten (Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen), *Stb.* 2004, 722 (laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2017, 73). *Toelichting:* Dit besluit is gebaseerd op

artikel 2 lid 1 en artikel 124 van de Spoorwegwet. Het wijst aan welke spoorwegen hoofdspoorwegen zijn. Er zijn geen raakvlakken met de onderzoeksvraag

- Besluit houdende aanwijzing van personen belast met toezicht als bedoeld in de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875 en houdende wijziging van het Besluit aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtenaren divisie Vervoer Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 (Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen), *Stb.* 2005, 73. Toelichting: het besluit dat is gebaseerd op o.m. artikel 69 lid 1 Spw en op artikel 78 lid 1 Wp2000 heeft geen raakpunten met geluids- en / of trillingsmaatregelen.

BIJLAGE (in apart bestand)

Bijlage (1): Email van ProRail, mw. Ross, aan Movares, dhr. R. de Jong, d.d. 12 april 2017, d.d. 15:34 uur met daarin het door ProRail uitgevoerde onderzoek aangaande de vraag of gedifferentieerd rijden mogelijk is.