

Sloe- en Zeeuwse lijn: een (on)gelukkige combinatie op het spoor

De Zeeuwse lijn vormt een veel besproken onderwerp onder betrokkenen bij de geluidswetgeving en niet alleen daar. Ook voor de beheerders en gebruikers van het spoor zijn de gebeurtenissen op die lijn van belang.

door Dolf de Gruijter

Over de auteur:

Ir D.G. de Gruijter is werkzaam bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer en redactielid van het tijdschrift Geluid

Ondanks alle belangstelling is vaak niet duidelijk wat er daar nu precies speelt. Zo worden Sloelijn en Zeeuwse lijn al vaak door elkaar gehaald, laat staan dat er duidelijkheid is over alle procedures die er de afgelopen jaren speelden en zelfs op dit moment nog niet volledig zijn afgerond. Onderstaand artikel beoogt helderheid te geven in de vele combinaties van aspecten die er op deze spoorlijn spelen.

DE SITUATIE

In bijgaande figuur 1 is een overzichtskaartje opgenomen waarop de ligging van de Sloelijn en de Zeeuwse lijn zijn opgenomen. De Sloelijn is de aftakking van de spoorlijn Roosendaal - Vlissingen naar het havengebied ten oosten van Vlissingen (het Sloegebied). Deze aansluiting takt nu vanuit Roosendaal gezien vlak na Goes af en loopt door Heinkenszand naar het havengebied. Het havengebied wordt verder uitgebreid. Vanwege de ontwikkeling van het havengebied wordt er wat verder een nieuwe en betere aansluiting gemaakt: de nieuwe Sloelijn.

De spoorlijn van Roosendaal naar Vlissingen is de Zeeuwse lijn. De Sloelijn is dus een korte aftakking van de Zeeuwse lijn. Als het om geluid gaat wordt met Zeeuwse lijn vaak slechts een deel bedoeld: meestal van Roosendaal tot de aftakking van de Sloelijn. Soms ook slechts van Bergen op Zoom tot de aftakking, omdat daar het goederenvervoer procentueel het sterkst is gegroeid.

ONTWIKKELING VAN DE HAVEN EN HET SPOOR

Voor de ontwikkeling van het havengebied hebben provinciale staten van Zeeland in oktober 2002 een streekplan-herziening Westerschelde Container Terminal (WCT) vastgesteld. In juli 2003 vernietigde de Raad van State dit plan. Een van de gronden was dat ten tijde van het nemen van het besluit onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen van de sterke toename van het goederentransport per spoor op de Zeeuwse lijn. Kortom bij de ontwikkeling van groot-schalige gebieden als het Sloehavengebied kan niet aan de geluidseffecten op de bestaande spoorinfrastructuur voorbijgegaan worden.

Naast wijziging van het streekplan en bestemmingsplannen was ook een tracébesluit door de ministers van V&W en VROM noodzakelijk voor de aanleg van de nieuwe Sloelijn. Beide ministers besloten dat er naast het tracébesluit een geluidsplan voor de bestaande Zeeuwse lijn moest komen. Het tracébesluit is in maart 2004 genomen. Op dat moment was er nog geen definitief geluidsplan

voor de Zeeuwse lijn. Dat plan is in mei 2005 door ProRail uitgebracht en ter inzage gelegd.¹

Dat alle ontwikkelingen niet op lucht gebaseerd waren bleek voorjaar 2003. Plotseling werd de nachtrust ernstig verstoord door een sterke toename van het goederenvervoer op de Zeeuwse lijn. Niet alleen kwamen er opeens veel meer (meer dan 100% toename²), maar ook andere, veel langere treinen. Bewoners maakten zich ernstig ongerust: wel extra treinen, maar geen maatregelen.

SPOORBAANWIJZIGING DOOR TOENAME VAN HET GOEDERENVERVOER: HANDHAVING

Door de toename van het goederenvervoer ontstond er opeens een andere situatie. Was er tot nu sprake van allerlei procedures ter voorbereiding op de haven- en spooruitbreiding, nu werd er zonder verdere procedure een toename van geluidsbelastingen gerealiseerd. Dat was niet alles, er werd gelet op de prognoses nog een verdere groei verwacht. Naar aanleiding van deze ontwikkeling werd door bewoners van de gemeente



FIGUUR 1. DE LIGGING VAN DE ZEEUWSE LIJN EN DE SLOELIJN

Kapelle de VROM-inspectie verzocht handhavend op te treden naar ProRail. ProRail had immers in strijd met het toen geldende Besluit geluidhinder spoorwegen (Bgs) meer treinen op het spoor toegelaten en daarbij verzuimd eerst een geluidsmaatregelenplan bij de gemeente(n) in te dienen. Voor VROM was dit de eerste keer dat een dergelijk handhavingsverzoek werd ontvangen. Dat was opmerkelijk omdat in het land wel vaak ongenoegen werd uitgesproken over ontwikkelingen op het spoor zonder dat daarbij aan de Bgs-regels werd getoetst. Voorbeelden en jurisprudentie waren er op dit punt dan ook nog niet.

VELE PROCEDURES

Na een periode van voorbereiding vond eind maart 2004, ter voorbereiding van verdere stappen door de VROM-inspectie een hoorzitting met betrokkenen plaats. Voor de verzoekers van de handhaving duurde dit alles te lang en zij dienden bij de Raad van State een verzoek voor voorlopige voorziening in tegen de, zoals zij dat zagen, fictieve weigering door VROM om daadwerkelijk handhavend op te treden. De uitspraak van de Raad van State, nog in april 2004, verraste. Omdat de gemeente een besluit moest nemen over een door ProRail in te dienen maatregelenplan vanwege de wijziging, was niet VROM maar de gemeente Kapelle bevoegd tot handhaving. Dit leverde dus voorsnog niets op en de bewoners bleven in de herrie zitten. De bal lag nu bij de gemeente(n), die hier door sterk overvallen waren. Wat er verder ook zou gebeuren, er was in ieder geval sprake van een flinke vertraging voordat ingegrepen zou kunnen worden.

Inmiddels werd in april 2005 het Bgs gewijzigd. Deze wijziging stond in feite los van de ontwikkelingen op de Zeeuwse lijn, maar had daar wel consequenties voor. In het nieuwe Bgs werd het onder-

deel sanering voor spoorweglawaai opgenomen. Daaraan gekoppeld werd voor spoorlijnen waar zich een wijziging voordoet en waar saneringssituaties aanwezig zijn geëist dat een maatregelenplan (inclusief een saneringprogramma) bij de minister van VROM wordt ingediend. De wijziging mag niet plaatsvinden voordat de minister over de geluidsmaatregelen heeft beslist. Dit hield ook in dat langs de Zeeuwse lijn, waar saneringssituaties aanwezig zijn, de gemeenten niet langer bevoegd tot handhaving waren, maar weer VROM.

In oktober 2005 maakte de staatssecretaris van VROM aan ProRail in een brief zijn voornemen tot handhaving bekend. Als ProRail de overtreding van de regels van het Bgs niet zou beëindigen zou er een dwangsom van totaal maximaal 2,5 mln euro worden opgelegd. Een gesprek van de staatssecretaris met de directie van ProRail in december van dat jaar leverde niets op en kort daarna ontving ProRail een brief van de staatssecretaris dat het handhavingstraject zou worden voortgezet. Terwijl deze handhavingsbeschikking werd voorbereid kwam bij VROM het geluidsmaatregelenplan voor de Zeeuwse lijn binnen. ProRail had inmiddels de resultaten van de inspraak daarin verwerkt en rekeninggehouden met de wijziging van het Bgs in 2005. Binnen VROM betekende dit weer vertraging. Er moest bekeken worden wat dit plan voor het vervolg betekende. In april 2006 legde de staatssecretaris aan ProRail nu daadwerkelijk een last onder dwangsom op tot maximaal 2,5 mln euro. Nu werd tevens aangegeven dat er niet langer van een overtreding sprake zou zijn als er niet meer dan een aangegeven aantal goederenwagens zou rijden in de avond en nachtperiode (maximaal 45% meer dan gemiddeld in de jaren 2002-2000). Een minder sterke beperking van het aantal goederenwagens was ook mogelijk indien de snelheid in de avond en de nacht tot

60 km/uur beperkt zou worden. De reacties bleven niet uit en in mei was er weer een zitting bij de Raad van State. In het kader van het verzoek om voorlopige voorziening werd het dwangsombesluit van VROM geschorst. Belangrijk argument hiervoor was dat, zoals VROM had aangegeven, naar verwachting in juni 2006 een besluit over het maatregelenplan genomen zou worden. En als dat besluit door de staatssecretaris van VROM is genomen is er niet langer sprake van overtreding van de regel dat er voorafgaand aan een spoorbaanwijziging een maatregelenbesluit moet zijn. Kortom de treinen konden weer gewoon blijven rijden zonder maatregelen en nu het maatregelenplan er lag was er in feite ook een einde gekomen aan het handhavingstraject.

HET MAATREGELENPLAN EN OVERLEG

De nieuwe situatie leverde ook weer wat vertraging op voor de vaststelling van de maatregelen. Er moest bepaald worden op welke wijze dit besluit vormgegeven moest worden, nu er van verdere handhavingsbesluiten geen sprake meer kon zijn. Midden juli 2006 stelde de staatssecretaris van VROM de door ProRail ingediende 19 (deel)plannen voor de gehele Zeeuwse lijn vast. Nieuw was dat er aan het besluit een onderdeel werd toegevoegd (in artikel 3) waarin de beperkingen in aantallen goederenwagens en snelheden uit het laatste handhavingsbesluit werden overgenomen. Achtergrond hiervan was dat het niet acceptabel geoordeeld werd dat zich voordat de geluidsmaatregelen uitgevoerd zouden zijn, er al een toename van de geluidsbelasting zou optreden. De planning voor de uitvoering sloot op 1 januari 2009, zodat de gebruiksbeperkingen tot die datum golden. Ook dit besluit leidde al snel tot een zitting bij de Raad van State. In een procedure voor een voorlopig voorziening werd door ProRail schorsing gevraagd van met name het nieuwe artikel 3. Uitslag in oktober 2006 was dat de schorsing werd toegewezen. De geluidssituatie zou dus weer ongemoeid gelaten worden, maar in de uitspraak werd wel opgelegd dat in de woonkernen de snelheid van het goederenmaterieel tot 60 km/uur beperkt zou moeten worden. De overige zaken moesten van de Raad van State door VROM beoordeeld worden bij de behandeling van de bezwaren die inmiddels ook in grote getale waren binnengekomen. Daarnaast riep de staatsraad tijdens de lange zitting de partijen op eens echt met elkaar in gesprek te gaan. In november 2006 werden de hoorzittingen gehouden in het kader van de bezwaren procedure. Tegelijkertijd werd door



FIGUUR 2. PER TREIN AANGEVOERDE AUTO'S IN HET HAVENGEBIED

VROM het initiatief genomen om, ondanks de gehele voorgeschiedenis, te proberen in gesprek te komen. Daarbij waren naast ProRail ook Railion, Zeeland Seaports en de vervoerder Cobelfret betrokken. Wat eerder niet mogelijk bleek lukte nu wel.

BIJZONDERE MAATREGELLEN

Het maatregelenplan bestond in eerste instantie uit de traditionele maatregelen als geluidsschermen en gevelisolatie. Uit de reacties op dit plan bleek dat er een sterke voorkeur bestond voor minder schermen en meer maatregelen aan de bron. Gevolgen waren ook hier vertragings, maar daarnaast aanpassing van het plan en het daadwerkelijk meer toepassen van bronmaatregelen. Bronmaatregelen in het plan zijn: betonnen in plaats van houten dwarsliggers op een zeer groot deel van de Zeeuwse lijn, het over grote stukken toepassen van raildempers en daarnaast het weren van het normale en lawaaiige goederenmaterieel op termijn. Om te bewaken dat er inderdaad voldoende stille goederentreinen komen werd gegrepen naar het nog in ontwikkeling zijnde instrument van de geluidproductieplafonds. Door deze plafonds te bewaken kan aan de omgeving gegarandeerd worden dat de vastgestelde geluidsbelastingen niet worden overschreden en heeft ProRail ook een kader om de toelating van goederentreinen op de Zeeuwse lijn te toetsen.

De in het plan opgenomen combinatie van maatregelen maakt gebruik van de meest innovatieve aanpak van het spoor-geluid. Het ontwikkelen van dit pakket heeft helaas meer tijd geveerd dan een traditioneel pakket, maar het resultaat kan gezien worden en is naar verwachting trendsetzend. Ook het effect mag er zijn. Ondanks de verdere sterke groei van het goederenvervoer ligt er nu een pakket dat er toe zal leiden dat er minimaal geen verdere stijging van de geluidsbelasting zal optreden, maar voor het grootste deel van de woningen houdt het pakket een verbetering van de situatie in. Het pakket is immers een combinatie van maatregelen om de gevolgen van de spoorbaanwijziging (=groei van het goederenvervoer) te beperken en om de aanwezige sanerings-situaties aan te pakken.

Een deel van het maatregelenpakket ligt nog op de tekentafel. Op het laatste moment bleek een door de gemeente Goes gewenste tunnelbak toch financieel haalbaar. Dat betekent een nog verdere verbetering voor dit deel van Goes. De definitieve besluitvorming over dit onderdeel van het plan is nog even uitgesteld om de tunnelbak en de effecten ervan op de geluidsbelastingen correct mee te kunnen nemen.



FIGUUR 3. AANLEG VAN DE NIEUWE SLOELIJN

SLOT

Inmiddels ligt er een maatregelenpakket dat zowel in de primaire besluiten van juli vorig jaar, als in de beslissing op de bezwaren van april jongstleden door de minister van VROM is goedgekeurd³ op enkele kleine omissies na. Zoals de voormalige staatssecretaris in februari 2006 ook bij de feestelijkheden ter gelegenheid van de start van de bouw van nieuwe Sloelijn aangaf is het niet acceptabel dat bewoners voordat de maatregelen getroffen zijn, worden blootgesteld aan een onbeperkte toename van geluidsbelastingen door de toename van het goederenvervoer. Doordat er nu wel een overleg tussen VROM en de partijen uit de spoorsector mogelijk bleek, konden er voor de tussenliggende periode maatregelen op maat worden bepaald. Rekeninghoudend met het uitvoeringstempo van de maatregelen is bezien welke extra maatregelen nog nodig waren. Sluitstuk was het instellen van tijdelijke snelheidsbeperkingen voor het goederenvervoer in de nacht op die plaatsen waar anders toch nog te veel geluid dreigde. Deze oplossing is verwerkt in de beslissingen op bezwaar. Vrijblijvend is het niet. ProRail zal per half jaar aangeven of de uitvoering nog op schema zit en of er inmiddels niet meer goederentreinen zijn gaan rijden dan waarvan is uitgegaan. Tevens zullen de werkelijk gereden snelheden nauwlettend in het oog worden gehouden. Ook hier is dus een optimale combinatie van maatregelen en instrumenten ingezet die voor een belangrijk deel voor het eerst worden toegepast.

In tegenstelling tot het voorgaande wellicht suggereert was het niet alleen ProRail die alle mogelijk rechtsmiddelen aangreep tegen de diverse besluiten van VROM. Ook de andere belanghebbenden zoals Railion, Zeeland Seaports en een individuele vervoerder dienden bezwaren in. Aan de andere kant maakten belangverenigingen van omwonenden, gemeenten en individuele bewoners bezwaar tegen diverse onderdelen van de

besluiten. De bezwaren kwamen veelal voort uit tegengestelde belangen. Op basis hiervan mag dan ook verwacht worden dat de procedures nog niet beëindigd zijn. De beslissing op bezwaar staat nog open voor beroep bij de Raad van State. Bij het schrijven van dit artikel was nog niet bekend of daar ook nog gebruik van gemaakt gaat worden.

Terugkijkend op alle procedures moet helaas geconstateerd worden dat er tot nu toe sprake is van een zeer ongelukkige combinatie van vele procedures. Ondanks alle juridische inspanning werd er geen halt toegeroepen aan de groei van geluidsbelastingen. Inmiddels is het werk echter in volle uitvoering en spant ProRail zich in om de maatregelen zo spoedig mogelijk getroffen te hebben. Dat is dan helaas wel ruim vier jaar na de toename van de geluidsbelasting en het begin van de wijziging. Natuurlijk werd die lange periode mede veroorzaakt door een ongelukkige samenloop, maar toch zal zonder een wettelijk stelsel met geluidproductieplafonds het lastig blijven een goede greep te krijgen op ongewenste toenames van de geluidsbelasting. Er liggen nu voor de Zeeuwse lijn goede afspraken, maar ook op andere spoorlijnen dreigt het gevaar van de onbeheerste groei van geluidsbelastingen. Het is daarom te hopen dat de wettelijke introductie van geluidproductieplafonds niet lang meer op zich laat wachten.

NOTEN

- 1 Meer informatie op www.sloelijn.nl
- 2 De toename moet overeenkomstig het toen geldende Besluit geluidhinder spoorwegen beoordeeld worden ten opzichte van het driejaars gemiddelde over de jaren voorafgaand aan de wijziging en getoetst worden aan een maximum van 45% per categorie in de maatgevende etmaalperiode. Er moet dus een vergelijking gemaakt worden met het gemiddelde aantal goederenwagens over de jaren 2000 tot en met 2002. Het gaat daarbij niet direct om het jaar 2003, maar om het toekomstig maatgevend jaar.
- 3 Meer informatie op www.bureausaneringverkeerslawaai.nl