

Voorwoord

Tot 1991 leidde het spoorwegrecht een rustig bestaan. De Spoorwegwet uit 1875 voldeed ruim een eeuw, wetswijzigingen kwamen sporadisch voor en waren inhoudelijk niet bijzonder ingrijpend. Dit veranderde met de publicatie van Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Gemeenschap.¹ Deze Richtlijn beoogde de integratie van het communautaire spoorvervoer in een open markt met vrije concurrentie. De Richtlijn vormde het startschot van een grote hoeveelheid Europese regelgeving die in de daaropvolgende decennia tot stand kwam en nog steeds komt. Gestimuleerd door de vernieuwende Europese kaders en de wens te komen tot een geactualiseerd en meer eenduidig spoorregime, begon de Nederlandse wetgever een hercodificatieproces dat leidde tot de inwerkingtreding van een nieuwe Spoorwegwet in 2005. Deze wet biedt het kader voor het beheer en het gebruik van de hoofdspoorwegen in Nederland. Ook trad in 2005 de Concessiewet personenvervoer per trein in werking. Daarmee werd de periodieke betwistbaarheid van de openbaarvervoermarkt door middel van concessieverlening geïntroduceerd, ook voor openbaar vervoer per trein. Ruim tien jaar later, in december 2015, werd de Wet lokaal spoor met gemoderniseerde regelgeving voor het tram- en metrovervoer ingevoerd, en het Besluit bijzondere spoorwegen, dat van toepassing is op alle spoorwegen die geen hoofd- of lokaalspoor zijn. Daarmee werd dit omvangrijke wetgevingstraject voltooid.

De belangstelling vanuit de wetenschap en vakpers voor het spoorwegrecht heeft geen gelijke pas gehouden met de voortgaande stroom van spoorwegrechtelijke regelgeving en de zich langzaam vormende jurisprudentie. Een laatste boek dat specifiek aan het spoorwegrecht gewijd was, verscheen lang voor de totstandkoming van de eerste spoorwegrichtlijn, in 1960.² Het onderhavige *Handboek Spoorwegrecht* hoopt te voorzien in de sindsdien ontstane leemte.

Dit handboek beoogt het vernieuwde spoorwegrecht op een geïntegreerde wijze te analyseren en voor de lezer te ontsluiten. Het rechtsgebied is complex: het kent vele juridische facetten, deels doorspekt met technische thema's, en ondanks het unificatiestreven van de wetgever is het gefragmenteerd. Er is sprake van een indringende verticale interactie tussen het zich uitbreidende en ontwikkelende

1. Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (*PbEG* 1991, L 237/25), gepubliceerd op 13 september 1991.
2. H. van der Meulen, *De Nederlandsche Spoorwegwetgeving*, Utrecht: N.V. Nederlandsche Spoorwegen 1960. In een meer permanente belangstelling mogen zich de meer transportrechtelijke aansprakelijkheidsvraagstukken verheugen. Door de jaren heen werd hierover wel gepubliceerd. Enkele recente publicaties zijn: J. Loyens, *Handboek transportrecht*, Antwerpen: Intersentia 2011, met daarin enige aandacht voor de transportrechtelijke kant van het spoorvervoer en C.E. van Dam & G.E. van Maanen, 'The development of Traffic Liability in the Netherlands', in: W. Ernst (ed.), *The development of Traffic Liability*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 112-150.

Europese spoorwegrecht en het nationale spoorwegrecht.³ Dit noopte sinds de invoering van de Spoorwegwet in 2005 al tot diverse wijzigingen van de spoorwegwetgeving. Door de veelvuldig toegepaste beleidsarme implementatie, waarbij in de Nederlandse regelgeving louter verwezen wordt naar toepasselijke bepalingen uit de Richtlijnen, vormen de Richtlijnen kaders die voor een goed begrip van het spoorwegrecht steeds geraadpleegd moeten worden. Daarnaast maakt de Europese wetgever in toenemende mate gebruik van Europese verordeningen die rechtstreeks in de lidstaten van toepassing zijn. Ook zijn er ingrijpende raakvlakken met diverse andere juridische regimes, zoals het bestuursrecht, milieu- en omgevingsrecht, privaatrecht en strafrecht.

In voortdurende vergelijking van het Europese spoorwegrecht met het nationale spoorwegrecht, worden per hoofdstuk belangrijke thema's geanalyseerd en toegelicht. Bij het adresseren van die thema's is grosso modo de indeling van de Spoorwegwet als leidraad genomen. De horizontale interactie tussen het spoorwegrechtelijk regime en andere juridische regimes, zoals het privaatrecht en het strafrecht, is op veel plaatsen in de analyse betrokken. Wanneer sprake is van wijzigingen van de nationale regelgeving na 2005 (ten aanzien van sommige thema's gebeurde dit frequent) is een vergelijking gemaakt tussen de oudere en de vernieuwde regeling, zodat de lezer de ontwikkeling van het betrokken leerstuk kan volgen. Jurisprudentie en rechtsliteratuur zijn zo veel mogelijk verwerkt. Hiervoor geldt dat veel rechtsbronnen hun weg naar voetnoten gevonden hebben, waarbij evenwel door de omvang een selectie gemaakt moest worden. Recente publicaties die rechtstreeks handelen over een van de in dit boek geanalyseerde thema's, zijn veelal genoemd, oudere publicaties en rechtsbronnen die meer zijdelings de in dit boek besproken thematiek behandelen, zijn opgenomen indien dit door een eigen invalshoek of analyse in die publicatie op zijn plaats leek.

Aparte vermelding verdienen de civielrechtelijke verhoudingen, zowel tussen reizigers en vervoerders als tussen vervoerders, verladers en ontvangers. Deze materie, die vaak met de verzamelterm 'transportrecht' wordt aangeduid⁴ (waarin overigens ook de andere vervoermodaliteiten zijn begrepen), hoort niet tot het hart van het spoorwegrecht en zij heeft ook geen regeling gekregen in de spoorwegwetgeving die in de eerste negen hoofdstukken van dit boek is geanalyseerd. In een handleiding over spoorwegrecht mag de civielrechtelijke vervoerovereenkomst voor het (internationale) vervoer van goederen en personen over spoorwegen echter niet geheel ontbreken. Het slothoofdstuk van dit boek bevat een bespreking van dit regime.

Het spoorwegrecht is al lange tijd geen rustig bezit meer. Ook de komende jaren zal de spoorwegwetgeving aanzienlijk wijzigen, onder meer in verband met de implementatie van de nieuwe Interoperabiliteits- en Spoorwegveiligheidsrichtlijn uit het Vierde Spoorwegpakket die in beginsel medio 2019 voltooid moet zijn. De

3. Hierin verschilt het spoorwegrecht niet van vele andere rechtsgebieden. Zo vormt een mooie analyse van het belang van het Europees recht voor de beoefening van het vermogensrecht: A. Hartkamp, *Asser 3-I Europees recht en Nederlands vermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

4. Bijv. J. Loyens, *Handboek transportrecht*, Antwerpen: Intersentia 2011, dat niet de spoorwegrechtelijke regelgeving, maar juist de civiele verhoudingen in de diverse vervoermodaliteiten tot onderwerp heeft.

voorgenomen omvorming van de nu nog privaatrechtelijke beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur tot een zelfstandig bestuursorgaan, zal eveneens tot aanpassing van de spoorwegregelgeving kunnen leiden. Op 1 november 2016 waren deze veranderingen in gang gezet maar zij konden inhoudelijk niet meer verwerkt worden. Te voorzien is dat het rechtsgebied volop in ontwikkeling zal blijven. Na 1 november 2016 in werking getreden of gepubliceerde regelgeving,⁵ literatuur en jurisprudentie zijn op een enkele uitzondering na in deze eerste druk niet verwerkt.

Vele personen, betrokken vanuit verschillende organisaties in het spoorwegsysteem, hebben à titre personnel concepten van hoofdstukken kritisch gelezen en van waardevol commentaar voorzien. Graag danken de auteurs Wim Timmer, die jarenlang werkzaam was op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en thans bestuurssecretaris is bij de Erasmus School of Law voor zijn bereidheid om eerdere versies van dit boek te lezen en te becommentariëren. Ook danken wij Leendert Makkinga, bedrijfsjurist bij ProRail, voor zijn reactie op enkele hoofdstukken uit dit boek. Ditzelfde geldt voor Dick van Bommel en Theo Kramer, beiden werkzaam bij DB Cargo NV. Jan Veltman, advocaat, heeft de ‘omgevingsrechtelijke’ paragrafen van zijn waardevolle opmerkingen voorzien. Ook andere meelezers danken wij heel hartelijk voor hun ondersteunende reacties en constructieve commentaar. Voorts danken wij Uitgeverij Paris voor de geboden ondersteuning bij het persklaar maken van dit boek. Zonder al deze hulp was dit handboek niet tot stand gekomen.

De auteurs hebben alle drie een eigen, verschillende achtergrond in de spoorsector, waardoor diverse invalshoeken op het spoorwegrecht bij het schrijven vertegenwoordigd waren. Het boek is echter op persoonlijke titel geschreven. Hoewel het boek primair is geschreven voor bij het spoorwegrecht betrokken juristen, hopen de auteurs dat het boek ook voor niet-juristen die op enigerlei betrokken zijn bij ‘het spoor’ zal kunnen dienen als naslagwerk. Vooral hopen zij dat het boek zal bijdragen aan de toegankelijkheid en een beter begrip van het spoorwegrecht en aan het stimuleren van wetenschappelijke en onderwijskundige belangstelling voor dit soms weerbarstige, maar vooral boeiende en levendige rechtsgebied.

Mocht u naar aanleiding van dit boek vragen of opmerkingen hebben, dan kunt u deze mailen aan: handboekspoorwegrecht@gmail.com.

Den Haag, 2017

Adriaan Hagdorn
Viola Sütő
Andres Wedzinga

5. De meest in het oog springende kort nadien verschenen regelgeving betreft de Wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter nadere implementatie van drie spoorwegrichtlijnen, *Stb.* 2016, 436, Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands openbaar personenvervoer per spoor (*PbEU* 2016, L 354/22) en Richtlijn 2016/2370/EU 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) die onderdeel vormen van de ‘political pillar’ van het Vierde Spoorwegpakket.

Hoofdstuk 1

Historie en ontwikkeling van spoorwegregelgeving

1.1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet 1859, twintig jaar nadat in Nederland de eerste trein reed, is het spoorwegrecht in gecodificeerde vorm ontstaan. Voor die tijd hebben diverse onderwerpen die het spoorwegrecht raken een onderkomen gevonden in diverse niet-sectorspecifieke wetgeving zoals het Burgerlijk Wetboek. Na deze eerste wettelijke integratie in 1859 wordt in 1875 een herziene Spoorwegwet, aangeduid als Spoorwegwet 1875, ingevoerd. Ongeveer twintig jaar later schreef de rechtsgeleerde Engelman:

‘Het is de taak van den wetgever, het recht te doen overeenstemmen met de behoeften van het maatschappelijk leven; zonder die harmonie laat zich geen orde op den duur in den staat denken. Het terrein van den wetgever heeft zich in den loop der tijden allengs uitgebreid en dagelijks zien we, dat aan die uitbreiding nog geen einde gekomen is. (...) Vooral op het gebied van het verkeersrecht kunnen we (...) voorbeelden (...) vinden. De oorzaak van de talrijke wetgevende maatregelen is niet ver te zoeken. Het verkeer heeft zich in de laatste helft dezer eeuw sterk ontwikkeld, de uitvindingen op alle gebied en de daarmee samenhangende nieuwe instellingen, ondernemingen en hun invloed op het maatschappelijk leven maakten wettelijke regeling dringend noodzakelijk.’¹

Bovenstaande bevindingen hebben meer dan honderd jaar later nauwelijks aan actualiteit ingeboet. Toenemende mobiliteit, verouderde en versnipperde wetgeving en ontwikkelingen op Europees niveau sinds 1991, leidden ertoe dat de spoorwegwetgeving ingrijpend is ge(her)codificeerd. Op 1 januari 2005 trad de geheel vernieuwde Spoorwegwet in werking, met diverse daarop gebaseerde besluiten en ministeriële regelingen. De wetgevende bedrijvigheid was hiermee niet ten einde. Sinds 2005 is de Spoorwegwet ten minste dertig keer op meer en minder ingrijpende wijze gewijzigd, deels door nationale ontwikkelingen en beleidswijzigingen, deels door Europese regelgeving.²

1. F.W.A. Engelman, *Over de Verplichtingen van den Vervoerder der personen* (diss. Utrecht), Utrecht: Zeister Boek- en kunsthandel (J.F. Marsman) 1896, p. 4.
2. Zie voor een historische beschouwing over spoorwegen onder meer A.J. Veenendaal jr., *De ijzeren weg in een land vol water. Beknopte geschiedenis van de spoorwegen in Nederland 1834-1958*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1998, G. Veenendaal, *Spoorwegen in Nederland van 1834 tot nu*, Amsterdam: Boom 2004 en P. Brouwer & G. van Kesteren (m.m.v. A. Wiersma), *Berigt aan de heeren reizigers; 400 jaar openbaar vervoer in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 159. Een meer juridisch overzicht van de historie van de spoorwegen is o.a. te vinden in Van der Meulen 1940, p. 13-33, D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie; een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 303-363 en W.H. van Boom, ‘Hoe het spoor arriveerde. Een korte ontwikkelingsgeschiedenis van

Ook is nieuwe wetgeving voor lokale en bijzondere spoorwegen tot stand gebracht. Medio december 2013 is de Wet lokaal spoor gepubliceerd in het *Staatsblad*.³ Hoofdstuk 1 van de Wet lokaal spoor en het Besluit aanwijzing lokale spoorwegen treden in december 2013 in werking.⁴ De volledige inwerkingtreding van deze wet en de onderliggende regelgeving volgt twee jaar later, op 14 december 2015.⁵ In deze regelgeving wordt (de verantwoordelijkheid voor) de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen, veelal tram- en metrosporen, geregeld.⁶ Voor bijzondere spoorwegen, zoals museumlijnen en particuliere spoorwegen naar en op bedrijfsterreinen, treedt op 1 december 2015 het Besluit bijzondere spoorwegen in werking.⁷

In dit inleidende hoofdstuk staan de totstandkoming van en belangrijke thema's uit de achtereenvolgende 'spoorwegwetten', spoorrichtlijnen en -verordeningen centraal. De opeenvolgende paragrafen bespreken de juridische ontwikkelingen in een qua regelgeving af te bakenen periode; daarbij is naar chronologie gestreefd. Dit neemt niet weg dat in een korte terugblik of juist vooruitblik wel eens over de betrokken tijdsgrens wordt heengegaan, ook wel om een onderwerp af te sluiten dat verder niet aan de orde komt.⁸

Paragraaf 1.2 bespreekt de aanloopperiode naar Nederlandse spoorwegwetgeving in de periode 1825-1938. Paragraaf 1.3 behandelt de ontwikkelingen in de periode 1838-1959, waarna in paragraaf 1.4 het tijdvak 1859-1875 aan de orde komt. Hierin staat de Spoorwegwet 1859 centraal. Vervolgens wordt in paragraaf 1.5 de periode 1875-1912 beschreven, de tijd waarin de Spoorwegwet 1875 wordt ingevoerd die lange tijd de inrichting van de sector mede zal bepalen. In paragraaf 1.6 komen de veranderingen in de periode 1917-1938 aan de orde; paragraaf 1.7 volgt met de periode 1938-1995. De toenemende invloed van Europa op de regelgeving en de inrichting van de spoorsector tussen 1995-2005 is onderwerp van paragraaf 1.8. In paragraaf 1.9 worden belangrijke spoorwegrechtelijke ontwikkelingen in de periode 2005 tot 1 november 2016 weergegeven. In deze periode vond de introductie van de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, het Besluit bijzondere spoorwegen en de overige daarmee samenhangende regelgeving plaats.

-
- spoorwegen in Engeland en Nederland', in: *Verbindend recht* (Opstellen aangeboden aan prof. mr. K.F. Haak ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in het burgerlijk recht, handelsrecht en procesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), Deventer: Kluwer 2012, p. 93.
3. Wet van 10 juli 2013 houdende regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Wet lokaal spoor), *Stb.* 2013, 528.
 4. Besluit van 25 november 2013 tot aanwijzing van lokale spoorwegen, *Stb.* 2013, 529.
 5. Artikel 67 Wet lokaal spoor. Verder paragraaf 9.2 over deze wetgeving.
 6. Wet lokaal spoor, *Stb.* 2013, 528, Besluit lokaal spoor, *Stb.* 2014, 204, Regeling bijzonder spoor, *Stcrt.* 2015, 13303 en Regeling tarieven Wet lokaal spoor, *Stcrt.* 2015, 38137.
 7. Besluit van 25 juni 2015 tot het vaststellen van regels over de veiligheid van bijzondere spoorwegen en tot wijziging van diverse andere besluiten in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging', waaronder de vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen en de implementatie van een technische specificatie inzake interoperabiliteit (Besluit bijzondere spoorwegen), *Stb.* 2015, 267 en Besluit van 13 november 2015 houdende vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit bijzondere spoorwegen (*Stb.* 2015, 267), *Stb.* 2015, 437.
 8. Een in chronologie iets afwijkende indeling van de ontwikkeling van de spoorwegwetgeving is te vinden in J.H. van der Meulen, *De Nederlandsche Spoorwegwetgeving*, Utrecht: N.V. Nederlandsche Spoorwegen 1960.

Paragraaf 1.10 bevat een overzicht van de Europese regelgeving. Deze regelgeving is sinds begin jaren negentig tot stand gekomen en is zó richtinggevend en bepalend, dat een afzonderlijke bespreking van de opkomst en ontwikkeling daarvan noodzakelijk is om een goed inleidend beeld van het spoorwegrecht te kunnen krijgen. Ten slotte wordt in paragraaf 1.11 ingegaan op enige exclusief voor het spoorvervoer geldende verdragen, waaronder het COTIF-verdrag dat van toepassing is op het grensoverschrijdende vervoer van goederen en personen per spoor.

1.2 De periode 1825-1838: particuliere aanleg en exploitatie

Rond 1825 ontstaat in Nederland discussie over de wenselijkheid spoorwegen aan te leggen. Deze discussie neemt ruim tien jaar in beslag. Belangen van bestaande vervoermodaliteiten spelen een aanzienlijke rol in het debat. Nederland, door bevaarbare rivieren en kanalen doorsneden, zou geen behoefte hebben aan dit nieuwe middel van vervoer. Het wordt een overtollige en kostbare weelde geacht.⁹ Trekschuiten en andere schepen voorzien via de waterwegen in vervoerbehoefden en over het land biedt een onderneming als Van Gend & Loos al een samenhangend netwerk van postkoetsdiensten van Groningen tot Antwerpen.¹⁰ De bestaande vervoermarkt zou door de introductie van spoorverkeer onnodig worden verstoord.¹¹ Daar komt bij dat indertijd forenzen- en ander reizigersvervoer in de mate waarin dat tegenwoordig deel uitmaakt van het normale leven, vrijwel afwezig is. De urgentie voor een heel nieuwe vorm van vervoer lijkt te ontbreken.

Terwijl in Engeland, Zwitserland, Frankrijk, België en Duitsland de ene na de andere spoorlijn in gebruik wordt genomen, blijven voor- en tegenstanders elkaar in Nederland bevechten. Naast het ‘georganiseerde verzet’ tegen vervoer per spoor, dat ook minder overtuigende nadelen als door de treinsnelheid in een *delirium furiosum* gerakende passagiers in stelling brengt,¹² is er een weinig doortastende wetgever en een weifelachtige koning Willem I. Koning en Staten-Generaal lijken te zoeken naar de inbreng die van de Staat verlangd mag worden bij de aanleg en de exploitatie van spoorwegen. Is dit een meer particuliere aangelegenheid, waarbij de rol van de Staat beperkt is tot bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften? Of gaat het hier juist om een staatsaangelegenheid, waarbij de Staat voorziet in de aanleg en exploitatie van spoorlijnen?¹³ Concreet gebeurt er echter niets.

Particulier initiatief doorbreekt de impasse. In 1832 vraagt W.A. Bake aan koning Willem I een ‘octrooy’ aan voor de aanleg van een spoorlijn van Amsterdam naar

-
9. Vergelijk voor deze en andere bezwaren: Onbekende auteur, *Op welke wijze kan een goed spoorwegnet in Nederland tot stand komen?*, Amsterdam: G.W. Tielkemeijer 1858, p. 5 e.v.
 10. J. Dankers & J. Verheul, *Twee eeuwen op weg. Van Gend & Loos 1796-1996*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.
 11. Zie bijv. R. van Rees, *Het personenvervoer op de spoorwegen in verband met de wet van 9 april 1875* (diss. Utrecht), Utrecht: G.A. van Hofden 1876, p. 2 e.v.
 12. M.I.B. Bruining, *Aanleg en exploitatie van spoorwegen* (diss. Leiden), Amsterdam: Scheltema & Holkema 1899.
 13. P. Brouwer & G. van Kesteren (m.m.v. A. Wiersma), *Berigt aan de heeren reizigers; 400 jaar openbaar vervoer in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 159.

de Duitse grens.¹⁴ Het is de eerste keer dat een dergelijke aanvraag wordt gedaan en specifieke spoorwegregelgeving ontbreekt. Met de octrooiaanvraag handelt Bake in de geest van regelgeving op het gebied van de aanleg en de exploitatie van wegen en vervoersdiensten. Dit betreft onder meer een Napoleontisch decreet aangaande de aanleg van civieltechnische werken,¹⁵ en diverse Koninklijke Besluiten (KB):¹⁶ één aangaande wagen- en rijtuigdiensten,¹⁷ één inzake stoombootdiensten¹⁸ en één KB met betrekking tot 'de dienst der openbare middelen van vervoer te lande', de postkoets.¹⁹ Ofschoon Bakes' initiatief uiteindelijk strandt, is de route voor initiatieven voor de aanleg van spoorwegen daarmee bepaald: deze loopt langs de koning.

Ondertussen wordt er een commissie aangesteld om te onderzoeken of 'bij de bestaande middelen van vervoer binnen dit Rijk (...) termen zijn om ook alhier één of meerdere ijzeren spoorwegen (...) aan te leggen.' Indien de commissie deze vraag bevestigend beantwoordt, dient zij te onderzoeken welke spoorlijnen het eerst moeten worden aangelegd, en wat de rol van de overheid bij dit al dient te zijn.²⁰ In 1836 concludeert de commissie dat zij de eerste vraag 'affirmatief' kan beantwoorden. De concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van de bestaande vervoermodaliteiten vormt een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De vrees dat het spoorvervoer ten koste van het vervoer over waterwegen en met diligences zou gaan, is volgens de commissie onnodig. Ervaringen in het buitenland leren dat de verschillende vervoermodaliteiten prima naast elkaar kunnen bestaan. Ook de 'fysieke gesteldheid van het vaderland voor de aanleg van ijzeren spoorwegen' levert geen onoverkomelijke 'zwarigheden' op.²¹ In de commissie is gediscussieerd over de vraag welke wegen 'eerst en vooral' in aanmerking zouden komen. Besloten wordt dat dit een spoorlijn van Amsterdam naar Arnhem moet zijn. Ten aanzien van de vraag wat de rol van de overheid moet zijn, concludeert de commissie dat de aanleg van spoorwegen primair aan het particuliere initiatief kan worden overgelaten.

Hoewel het advies van de commissie een stimulans is voor de aanleg, en in het verlengde daarvan de exploitatie van spoorwegen in Nederland, is de eerder gesignaleerde spanning tussen de rol van de Staat enerzijds en die van de particuliere

14. In nieuwe Nederlandse wetten van die tijd wordt het aan de Franse tijd herinnerende woord 'concessie' vervangen door 'vergunning' en 'octrooy'. Het duurt echter niet lang tot 'concessie' de algemene term wordt. Het begrip 'octrooy' wordt gereserveerd voor de uitsluitende bevoegdheid tot exploitatie van een uitvinding op industrieel gebied. Zie D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie; een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 81.
15. J.B. Breukelman, *Wetten en Verordeningen van Franschen en anderen oorsprong, hier te lande executoir verklaard of uitgevaardigd*, Zwolle: Tjeenk Willink 1892.
16. Hierover meer uitgebreid D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie; een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 308-309 en later Brouwer & Van Kesteren 2008, p. 162-163.
17. KB 7 mei 1819, *Stb.* 18.
18. KB 18 mei 1825, *Stb.* 51.
19. Reglement op de dienst der openbare middelen van vervoer te lande, KB 24 november 1829, *Stb.* 73.
20. Commissie over het aanleggen van spoorwegen, benoemd bij KB 19 februari 1832, *Stb.* 1832, 72.
21. Verslag aan den Koning door de speciale commissie, over het aanleggen van spoorwegen, 's-Gravenhage 19 april 1836, *Kamerstukken II 1844/45, XXXII*, 8, p. 989.

initiatiefnemers anderzijds, voelbaar. Zo raadt de commissie aan om de particulieren die op grond van een concessie spoorwegen aanleggen, het bezit en de eigendom daarvan te garanderen. Voorwaarde is dat de Staat dit bezit en eigendom op enig moment aan zich kan trekken.²² De discussie over de vraag of, en zo ja, in welke mate, de Staat zich dient te bemoeien met aanleg en exploitatie van spoorwegen, zal tot op de dag van vandaag de wetgevingsactiviteiten beïnvloeden.

Na een aanvankelijk weifelende houding van koning Willem I steunt hij, gesterkt door de rapportage van de commissie, in 1836 de plannen tot aanleg van een spoorwegverbinding tussen Rotterdam en Keulen. Bij gebrek aan steun vanuit de ondernemershoek wordt deze verbinding echter niet gerealiseerd. Niettemin verleent koning Willem I dat jaar de eerste concessie voor spooraanleg. Deze is aangevraagd door Serrurier, Le Chevalier en Brade voor de lijn Amsterdam-Haarlem²³ en zal tijdens de aanleg van de spoorlijn overgaan op de Hollandsche IJzeren Spoorwegmaatschappij (HIJSM). Men gaat voortvarend te werk: de opening van de eerste spoorlijn in Nederland vindt drie jaar later plaats, op 20 september 1839.

Pikant is dat een wettelijke grondslag voor het aanvragen van een concessie voor de aanleg en exploitatie van spoorwegen in 1836 ontbreekt en dat dit tien jaar later nog steeds het geval is. In een KB uit 1846 wordt beschreven hoe met concessieaanvragen voor spoorwegen omgegaan moet worden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Maar ook dit KB bevat geen bepaling die voorschrijft dat een concessie of vergunning moet worden aangevraagd.²⁴ Deze leemte wordt niet ingevuld. Bepalingen in de verdere aanleg van spoorwegen in Nederland vinden hun grond echter niet in ontbrekende wetgeving. De politieke geest blijkt nog niet rijp. In 1838 behandelt de Tweede Kamer het voorstel tot aanleg van de Rijnspoor over het traject Amsterdam-Utrecht-Arnhem naar de Pruisische grens. Dit voorstel ondervindt grote weerstand in de Tweede Kamer:

‘Men achtte de communicatiemiddelen zoowel te water als te land zoo uitstekend ingerigt, dat spoorwegen geheel overbodig waren. Men keurde zelfs eene proef af, uit vrees, dat men te zeer de belangen van diligences, stoomschepen en andere middelen van vervoer zou benadelen, die toch steeds goedkoper zouden vervoeren. Men noemde de uitgaven voor de spoorwegen, uitgaven voor één stand.’²⁵

Wanneer op 2 april 1838 het wetsvoorstel in behandeling komt, staat geen enkel Kamerlid op om het voorstel te verdedigen. Het wordt verworpen met zesenvertig tegen twee stemmen! Dit gaat koning Willem I te ver. Gesteund door aandrang vanuit de handelspraktijk, vaardigt hij kort daarna het besluit uit dat er een

-
- 22. Verslag aan den Koning door de speciale commissie, over het aanleggen van spoorwegen, 's-Gravenhage 19 april 1836, *Kamerstukken II* 1844/45, XXXII, 8, p. 991.
 - 23. KB 1 juni 1836, *Stb.* 1836, 75, Concessie tot het aanleggen van eenen ijzeren spoorweg tusschen Amsterdam en Haarlem, verleend aan de heren Louis Jan Jacob Serrurier, Rodolphe le Chevalier en Willem Christiaan Brade.
 - 24. KB 24 mei 1846, *Stb.* 37.
 - 25. Verslag aan den Koning door de speciale commissie, over het aanleggen van spoorwegen, 's-Gravenhage 19 april 1836, *Kamerstukken II* 1844/45, XXXII, 8, p. 993-994.

spoorlijn zal worden aangelegd tussen Amsterdam en Arnhem,²⁶ waar later een zijtak van Utrecht naar Den Haag en van Arnhem naar de Duitse grens aan zal worden toegevoegd. Dankzij zijn optreden wordt in december 1843 de lijn Amsterdam-Utrecht in gebruik genomen. Twee jaar later is het gehele traject geopend.²⁷

Terwijl de staatsexploitatie voorwerp van discussie blijft, machtigt koning Willem II, die zijn vader in 1840 heeft opgevolgd, in april 1845 de Minister van Binnenlandse Zaken om de spoorweg en de daaraan verbonden uitbreidingen bij wijze van rechtstreekse concessie over te dragen.²⁸ Snel daarna, op 16 mei 1845, sluit de Minister van Binnenlandse Zaken een overeenkomst met de Nederlandsche Rhijnspoorweg-Maatschappij (NRS) tot overdracht en de exploitatie van de lijn Amsterdam-Utrecht-Arnhem, die vier dagen later door de koning bekrachtigd wordt.²⁹ Deze concessieovereenkomst eindigt in 1898.

1.3 De periode 1838-1859: de eerste wetgevingsinitiatieven

De eerste spoorlijn, die op 20 september 1839 tussen Amsterdam en Haarlem is geopend, wordt geëxploiteerd door een particuliere spoorwegmaatschappij, evenals de in de periode daarna aangelegde spoorlijnen. Daarvan ontstaan er verschillende in Nederland. Het particuliere initiatief in deze periode leidt tot ongeveer 325 kilometer spoorweg. Omdat de Staat het wenselijk acht dat het spoorvervoer in Nederland intensiveert, neemt hij vanaf 1860 de aanleg ter hand. In betrekkelijk korte tijd wordt ongeveer 900 kilometer toegevoegd aan het bestaande spoor. Deze spoorlijnen worden in concessie gegeven aan bedrijven, waarvan de Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen, ook aangeduid als Staatsspoorwegen (SS), de grootste is. Vooral het personenvervoer per spoor ontwikkelt zich dan snel. De wetgeving houdt geen gelijke pas met deze ontwikkelingen. Er zijn enkele KB's waarbij concessies verleend zijn met daarin opgenomen voorwaarden, maar een integrale spoorwegwet is er niet. In het Burgerlijk Wetboek van 1838 (BW 1838), waar diverse soorten verbintenissen ondergebracht zijn en waar ook de spoorvervoersovereenkomst had kunnen worden geplaatst, ontbreekt eveneens een specifiek op het spoorvervoer gerichte regeling. Dit is niet onbegrijpelijk. Niet alleen is er op het moment van het tot stand komen van het BW 1838 nog geen in gebruik genomen spoorweg, zelfs de aanleg ervan ligt nog onder vuur. Voorts belemmeren politieke perikelen de totstandkoming van sectorspecifieke wetgeving. Al genoemd is het wetsontwerp voor de aanleg van de lijn Amsterdam-Utrecht-Arnhem, dat in de Tweede Kamer wordt vermorzeld; de politiek is er nog niet rijp voor.³⁰

26. KB 30 april 1838, *Stb.* 13, Lastgeving tot aanleg van eenen spoorweg van Amsterdam over Utrecht naar Arnhem.

27. Vgl. G. Martin & A. Niel, *Spoorwegbrevier*. Rotterdam: Ad. Donker 1976, p. 32-33 alsmede J.W. Sluiter e.a., *Overzicht van de Nederlandse spoor- en tramwegbedrijven*, Utrecht: Stichting Matrijs 2011, p. 110-111.

28. KB 28 april 1845, *Stb.* 45.

29. KB 20 mei 1845, *Stb.* 71.

30. *Handelingen II 1837/38*, XVII, Voorstel van Wet ingediend 26 februari 1838. Hierover al paragraaf 1.2.