

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens

31 januari 2001

858/904-280

1

ISBN 90-421-0790-1
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.



commissie voor de milieueffectrapportage

Minister van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk
DGP/HSLO/126351/pn 105

uw brief
5 oktober 2000

ons kenmerk
858/904-281/Vh/eh

onderwerp
Toetsingsadvies over het MER Spoorlijn
Utrecht-Arnhem-Duitse grens

doorkiesnummer
(030) 234 76 36

Utrecht,
31 januari 2001

Geachte minister,

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een toetsingsadvies uit te brengen over het milieueffectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over de Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens. Overeenkomstig artikel 7.26 van de Wet milieubeheer (Wm) bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

Uw speciale aandacht vraag ik voor de aanbevelingen in het advies over een optimale afstemming bij toekomstige infrastructuurprojecten van m.e.r. en de zogenoemde 'maatschappelijke kosten-batenanalyse'. M.e.r. heeft als leverancier van de milieu-informatie een belangrijke functie voor de kosten-batenanalyse. Deze functie kan zij alleen goed uitoefenen als m.e.r. en kosten-batenanalyse zowel in tijd als inhoud goed op elkaar zijn afgestemd. Bij de spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens is dit niet op alle punten voldoende gebeurd. Een tweede punt van aandacht betreft het vastleggen van kwaliteitswaarborgen voor de milieu-informatie in de vroegste fase van de kosten-batenanalyse: de zogenoemde 'kengetallen-kba' en de rol van m.e.r. daarbij.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming. Zij zal graag vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen. Dit houdt in dat de Commissie graag het (ontwerp)besluit en de evaluatiedocumenten krijgt toegestuurd.

Hoogachtend,

drs. L. van Rijn-Vellekoop,
voorzitter van de werkgroep m.e.r.
Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens

In afschrift aan de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66
telex (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse Grens

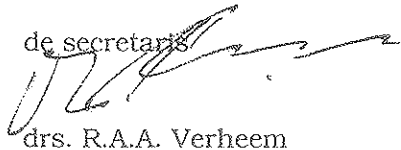
Advies op grond van artikel 7.26 van de Wet milieubeheer over het milieueffect-
rapport over de Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse Grens,

uitgebracht aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (coördinerend bevoegd
gezag) door de Commissie voor de milieueffectrapportage; namens deze

de werkgroep m.e.r.

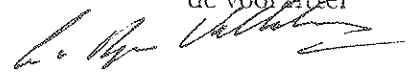
Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse Grens,

de secretaris



drs. R.A.A. Verheem

de voorzitter



drs. L. van Rijn-Vellekoop

Utrecht, 31 januari 2001

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
1.1 Algemeen	1
1.2 Werkwijze	2
1.3 Toetsingskader.....	2
1.4 Maatschappelijke kosten-batenanalyse	4
2. OORDEEL OVER HET MER.....	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Toelichting op het oordeel.....	6
3. OVERIGE OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN	8
3.1 Omgaan met onzekerheden in het benuttingsalternatief.....	8
3.2 Rekening houden met eventuele bijstelling van het voornemen.....	8
3.3 Presentatie van de informatie	9
3.4 Effecten in de aanlegfase van het benuttingsalternatief	10
3.5 Voorkomen van ongewenste geohydrologische effecten	10
3.6 Consistentie met andere actuele m.e.r.'s.....	11
3.7 Effect op emissies naar de lucht	12
3.8 Monitoringsprogramma	12
4. MER EN MKBA	12
4.1 Uitgangspunten en alternatieven	13
4.2 Milieueffecten.....	13
4.3 Aanbevelingen.....	14

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 5 oktober 2000 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
- 1a. Brief van het bevoegd gezag d.d. 20 december 2000 waarin de Commissie tot 31 januari 2001 de gelegenheid krijgt om advies uit te brengen.
2. Kennisgeving in Staatscourant nr. 194 d.d. 6 oktober 2000
3. Projectgegevens
4. Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

De ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben in 1997 een formele besluitvormingsprocedure gestart voor plannen om het spoor tussen Utrecht en de Duitse grens (via Arnhem) te verbeteren voor het binnenlandse treinverkeer en tegelijkertijd de mogelijkheid te creëren om een hogesnelheidstrein (HST) over dit spoor te laten rijden. Ter voorbereiding op een besluit hierover is een zogenoemde trajectstudie/milieueffectrapportage uitgevoerd naar huidige en toekomstige problemen, de mogelijke oplossingen daarvoor en de effecten van die oplossingen.

Bij brief van 5 oktober 2000¹ heeft de minister van Verkeer & Waterstaat (als coördinerend bevoegd gezag) de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Bij brief van 20 december 2000² is de adviestermijn daarvoor verlengd tot 31 januari 2001. Het MER is op 9 oktober ter inzage gelegd³.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.⁴ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁵, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel informatie bevat over de inhoud van het MER die van belang is voor de besluitvorming en waarover zij een aanbeveling doet in het advies.

Op grond van artikel 7.26, lid 1 van de Wm toetst de Commissie:

- ° aan de richtlijnen voor het MER⁶, zoals vastgesteld op 1 augustus 1997 en 16 februari 1998⁷;
- ° op eventuele onjuistheden⁸;
- ° aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER⁹.

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 1a.

³ Zie bijlage 2.

⁴ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁵ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

⁶ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁷ Voor dit project zijn afzonderlijke richtlijnen vastgesteld voor het traject tussen Utrecht en Arnhem en voor het traject tussen Arnhem en de Duitse grens. De Commissie heeft voor beide trajecten ook afzonderlijke richtlijnenadviezen uitgebracht.

⁸ Wm, artikel 7.23, lid 2.

⁹ Wm, artikel 7.10

1.2 Werkwijze

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst welke onderdelen van het MER in aanmerking komen voor een positieve vermelding en of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de wettelijke vereisten en de richtlijnen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit over de spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens. Is dat naar haar mening niet het geval dan betreft het een *essentiële tekortkoming*. De Commissie zal dan adviseren tot een aanvulling. Overige tekortkomingen worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

1.3 Toetsingskader

De Commissie stelt vast dat de vastgestelde richtlijnen geen geschikt toetsingskader zijn voor het nu voorliggende voornemen. Het voornemen is namelijk aanmerkelijk bijgesteld sinds de startnotitie en de richtlijnen zijn gepubliceerd. Oorspronkelijk was het voornemen twee nieuwe sporen aan te leggen. Het MER moest onderbouwen of dat verstandig en verantwoord is gelet op de milieueffecten en, zo ja, waar en hoe twee nieuwe sporen precies moeten worden aangelegd om zo positief mogelijke milieueffecten te genereren.

In het voorliggende MER wordt gesteld dat inmiddels is gebleken dat twee nieuwe sporen niet nodig zijn om aan de te verwachten vervoersvraag te voldoen. Daarom gaat het MER nog wel over de eerste vraag (is het uit milieuoogpunt verstandig te verdubbelen?), maar niet meer over de tweede vraag (waar en hoe moeten de twee nieuwe sporen worden aangelegd?). Het voornemen is nu de uitvoering van een benuttingsalternatief op de bestaande twee sporen. Het MER moet onderbouwen waarom dit alternatief een goede keus is in vergelijking met de aanleg van twee nieuwe sporen en, zo ja, hoe dat dan moet.

Daarbij constateert de Commissie dat in het MER niet onderzocht is welke maatregelen nodig zijn om op de bestaande twee sporen maximaal 300 kilometer per uur te kunnen rijden. Volstaan wordt met het beschrijven van de benodigde maatregelen om maximaal 200 kilometer per uur te kunnen rijden.

Een aandachtspunt is dat het huidige voornemen (benutten) in de startnotitie expliciet als niet realistisch is aangemerkt¹⁰. Het maakt daarom ook geen onderdeel uit van de vastgestelde richtlijnen.

¹⁰ Startnotitie blz. 36: 'Andere mogelijkheden voor de capaciteitsverruiming en snelheidsverhoging. In plaats van het aanleggen van extra sporen kan de capaciteit van de railinfrastructuur ook op een andere wijze worden uitgebreid. Hierbij kan worden gedacht aan het toepassen van een beveiligingssysteem dat kortere opvolgingstijden tussen treinen toestaat. Een andere mogelijkheid is het verschil in snelheid tussen de langzaamste en snelste treinen te verminderen. **Deze maatregelen zijn of niet uitvoerbaar (verhoging snelheid stoptrein) of strijdig met het streven naar hogere snelheden voor (inter)nationaal lange-afstandsverkeer en bieden op zichzelf nog steeds onvoldoende capaciteit op de twee huidige sporen.'**

Door de wijziging van het voornemen is een groot deel van de startnotitie en de richtlijnen niet meer relevant. Deze vormen daarmee geen geschikt toetsingskader meer. De Commissie heeft zich afgevraagd wat dat toetsingskader zou moeten zijn en is daarbij op het volgende uitgekomen.

De voorliggende vragen die het bevoegd gezag mede met behulp van het MER beoogt te beantwoorden staan op blz. 7 van het hoofdrapport genoemd:

- Welke verbeteringen aan het spoor zijn op het traject Utrecht – Arnhem – Duitse grens nodig met het oog op de HST-Oost en Rail 21?
- Wat is de meest gewenste maximumsnelheid voor de HST-Oost?
- Hoe kunnen de benodigde verbeteringen het best gerealiseerd worden?

In het MER is dit uitgesplitst in de volgende specifieke vragen:

- Welke vervoerscapaciteit is nu en in de toekomst nodig?
- Kunnen bestaand spoor (benutting) dan wel nieuwe sporen deze capaciteit leveren?
- Als beide de capaciteit kunnen leveren, welke optie is dan het beste voor het milieu?
- Welke maatregelen zijn nodig om de internationale trein resp. 140, 160 en 200 km/u te laten rijden en welke milieueffecten hebben deze maatregelen?
- Welke maatregelen zijn in ieder geval nodig gelet op lokale knelpunten en problemen?

De laatste twee vragen worden in het MER alleen voor het benuttingsalternatief onderbouwd. Gesteld wordt namelijk dat tijdens het opstellen van het MER uit de verzamelde informatie is gebleken, dat zowel bestaand spoor als verdubbeld spoor de gewenste capaciteit kan leveren, maar dat bestaand spoor uit milieu- en economisch oogpunt beter scoort. Daarom is door de opsteller van het MER besloten de verdubbeling verder niet in een gedetailleerd tracéontwerp uit te werken en de resterende twee vragen alleen voor het benuttingsalternatief gedetailleerd uit te werken.

Wat betreft lokale knelpunten is door de opstellers van het MER uit de verzamelde informatie de conclusie getrokken dat nu in ieder geval moet worden beslist over de te treffen maatregelen ten aanzien van geluidhinder en ecologische barrièrewerking. Ook concluderen zij dat maatregelen ten aanzien van veiligheid en sociale barrièrewerking (bijvoorbeeld gelijkvloers/ ongelijkvloers/ verdiept) later aan de orde kunnen komen – in een ander besluitvormingstraject – en nu dus niet door het MER hoeven te worden onderbouwd. Veiligheid en sociale barrièrewerking moeten wel in beeld worden gebracht voor zover nodig om het benuttings- en verdubbelingsalternatief met elkaar te kunnen vergelijken.

Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie getoetst of het MER voldoende milieu-informatie levert om de volgende vijf vragen te kunnen beantwoorden. Deze vragen vormen daarmee het **toetsingskader** voor het MER:

1. Geeft het MER voldoende informatie over nu en in de toekomst benodigde vervoerscapaciteit op de spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens?
2. Is voldoende onderbouwd dat zowel het benutten van de bestaande sporen, als het aanleggen van twee nieuwe sporen deze capaciteit kan leveren?

3. Zijn de milieueffecten van beide alternatieven voldoende beschreven om:
 - a) een vergelijking te kunnen maken, en
 - b) te onderbouwen dat het benuttingsalternatief het MMA is?
4. Geeft het MER voldoende de benodigde maatregelen aan om met daarvoor geschikte treinen 140, 160 resp. 200 km/u te kunnen rijden op de bestaande, eventueel aangepaste sporen en beschrijft het MER voldoende de milieueffecten van deze maatregelen?
5. Geeft het MER voldoende informatie om een beslissing te kunnen nemen over maatregelen voor het voorkomen of verminderen van geluidhinder en ecologische barrièrewerking bij het benuttingsalternatief?

1.4 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Het kabinet heeft recent besloten dat voor alle infrastructuurprojecten van nationaal belang een kosten-batenanalyse volgens de OEEI-Leidraad¹¹ moet worden uitgevoerd (ook wel 'maatschappelijke kosten-batenanalyse' of 'mkba' genoemd). Het betreft hier een integrale analyse van alle effecten van een infrastructuurproject, zoals vervoerseffecten, bedrijfseconomische effecten en externe effecten, waaronder milieu en veiligheid. Doel van de mkba is houvast te bieden voor het bepalen van de bijdrage van een project aan de nationale welvaart.

Het project Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens is een van de eerste projecten waarvoor een dergelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd. De mkba is uitgevoerd voor een 'investering in infrastructuur voor *hogesnelheidstreinen*' op het traject Utrecht – Duitse grens¹².

Volgens de OEEI-leidraad speelt m.e.r. een belangrijke rol in de mkba als de leverancier van de milieu-informatie. Dit is alleen goed mogelijk indien de gehanteerde uitgangspunten en de onderzochte alternatieven in de mkba overeenstemmen met die in het m.e.r. Ook is het belangrijk dat het m.e.r. milieu-informatie levert die bruikbaar is voor een kosten-batenanalyse en dat de voorspelde milieukosten en -baten in de mkba aansluiten bij de milieu-informatie in het MER.

M.e.r. heeft er dus een taak bij gekregen: naast het verschaffen van inzicht in de milieuconsequenties, moet het m.e.r. ook de mkba voeden. Naar de mening van de Commissie betekent deze extra rol van m.e.r. een uitbreiding van haar taken tijdens de richtlijnen- en de toetsingsfase voor infrastructuurprojecten van nationaal belang. Tijdens de richtlijnen zal voortaan ook moeten worden aangegeven welke milieu-informatie het MER moet bevatten om het uitvoeren van een mkba mogelijk te maken en welke milieueffecten naar verwachting dermate belangrijk zijn dat deze een rol moeten spelen in de mkba. Tijdens de

¹¹ Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur – 'Evaluatie van infrastructuurprojecten – Leidraad voor kosten-batenanalyse', CPB en NEI, Sdu Uitgevers, Den Haag 2000. Het kabinet heeft besloten dat een kosten-batenanalyse volgens deze leidraad moet worden uitgevoerd bij alle projecten van nationaal belang.

¹² 'Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur', Centraal Planbureau, Den Haag, juni 2000.

toetsing moet worden beoordeeld of de uitgangspunten, alternatieven en milieu-informatie in MER en mkba overeenstemmen.

De resultaten van deze toetsing staan vermeld in hoofdstuk 4 van dit advies. Tevens gaat de Commissie in dit hoofdstuk in op de rolverdeling tussen m.e.r. en mkba en doet enkele aanbevelingen voor effectieve afstemming bij toekomstige projecten.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER aanwezig is om de vragen uit het bovenvermelde toetsingskader te kunnen beantwoorden**. Dat wil zeggen, dat het MER, inclusief de achtergronddocumenten, goede en bruikbare informatie levert om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de keuze tussen benutten van bestaand spoor en aanleggen van twee nieuwe sporen. Dit geldt ook voor de keuze in de maximale snelheid waarvoor de lijn geschikt moet worden gemaakt (tot maximaal 200 kilometer per uur) en de te treffen maatregelen ten aanzien van geluid en ecologische barrièrewerking.

De Commissie tekent hierbij wel aan dat veel van de benodigde informatie in de achtergronddocumenten staat, zonder een duidelijke samenvatting of verwijzing in het hoofdrapport. Ook moet een deel van de informatie over effecten van benutten worden afgeleid uit studies over de effecten van aanleg van nieuwe sporen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effecten van het ongelijkvloers maken van kruisingen. Dit maakt het moeilijk om snel een goed overzicht te krijgen van de onderbouwing van de conclusies in het hoofdrapport.

De Commissie heeft **niet getoetst** of dit MER een eventueel tracébesluit tot aanleg van twee nieuwe sporen kan onderbouwen, omdat zij ervan uitgaat dat in dat geval een nieuwe, of aanvullende m.e.r.-procedure wordt doorlopen. Hierin zouden dan alternatieven moeten worden beschreven voor de tracering en lokale inpassing van de twee nieuwe sporen, mede gelet op bestaande en te verwachten lokale knelpunten. Het MER geeft hierover weinig informatie, omdat het nu geen onderdeel is van de voorgenomen besluitvorming.

De Commissie vindt het een **essentiële tekortkoming dat het MER geen samenvatting bevat**. Na mondelinge toelichting heeft de Commissie begrepen dat de samenvattingen aan het eind van ieder hoofdstuk in het hoofdrapport en de deelgebiedrapporten als zodanig bedoeld zijn, maar naar de mening van de Commissie kan dit niet worden beschouwd als de samenvatting waarop de wet doelt¹³.

Naast het feit dat een samenvatting een juridische verplichting is, is een goede en zelfstandig leesbare samenvatting juist voor dit voornemen van groot

¹³ Wm artikel 7.10, lid 1 onder h: 'een MER bevat tenminste een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het MER en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.'

belang om snel inzicht te kunnen krijgen in de milieuaspecten van een complexe afweging, die bovendien tussentijds belangrijk is bijgesteld. Dit geldt temeer, omdat de benodigde informatie niet eenvoudig uit het MER is te halen (zie hiervoor en par. 3.2 van dit advies).

Naar de mening van de Commissie moet een goede en zelfstandig leesbare samenvatting op korte termijn alsnog worden opgesteld, waarin vooral moet worden ingegaan op de hoofdpunten uit de inspraak. Ook beveelt zij aan deze samenvatting te gebruiken om in te gaan op de aanbevelingen in dit advies (zie par. 2.2 en hst. 3 van dit advies). De Commissie adviseert het uitbrengen van deze samenvatting in de tijd af te stemmen met het publiceren van de maatschappelijke kosten-batenanalyse van het benutten van bestaand spoor, die op dit moment wordt opgesteld.

Daarbij beveelt de Commissie aan het Richtsnoer Aanvullingen van het ministerie van VROM (1994) te volgen. Dat wil zeggen, dat na uitbrengen van de (uitgebreide) samenvatting en de kosten-batenanalyse de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden en de samenvatting voor toetsing aan de wettelijk adviseurs wordt voorgelegd.

2.2 Toelichting op het oordeel

Het MER en de achtergronddocumenten bij het MER geven veel en relevante informatie voor de voorliggende besluiten.

De in de toekomst benodigde vervoerscapaciteit wordt duidelijk beschreven en onderbouwd in de achtergronddocumenten, waarbij een voldoende onzekerheidsmarge wordt aangehouden. De Commissie deelt op dit punt niet de kritiek zoals deze in veel van de inspraakreacties wordt verwoord¹⁴.

Verder blijkt uit de achtergronddocumenten dat zowel het verdubbelingsalternatief als het benuttingsalternatief de te verwachten vervoersvraag op korte tot middellange termijn kan bieden¹⁵. Het benuttingsalternatief kan dit echter alleen indien een veelheid aan voorzieningen en materieel¹⁶ en enkele nieuwe en nu vaak nog experimentele beheers- en veiligheidssystemen op tijd beschikbaar zullen zijn (zoals ECTS level 3 en GSM-R). De Commissie is van mening, dat dit onzeker is. Zij deelt op dit punt de mening van veel inspraakreacties¹⁷. Deze onzekerheid en de consequenties hiervan voor de besluitvorming worden in het MER onvoldoende besproken. Omdat de onzekerheid nu niet met aanvullend onderzoek kan worden opgeheven, vindt de Commissie dit geen essentiële tekortkoming. Wel is het belangrijk tijdig in te grijpen indien voorzieningen of systemen onverhoopt niet op tijd operationeel zouden

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het in veel inspraakreacties aangehaalde rapport 'HSL-Oost: Benut het bestuurlijk momentum', waarin onder andere gesteld wordt dat de 'D'-variant uit het Nationaal Verkeer en Vervoersplan gehanteerd had moeten worden. Deze variant leidt tot een hogere te verwachten vervoersvraag in de toekomst. Naar de mening van de Commissie betreft het hier een referentievariant die niet realistisch is, omdat het uitgaat van een maximalisatie op alle punten voor het te verwachten openbaar vervoer.

¹⁵ Waarbij het verdubbelingsalternatief voor een langere periode voldoende capaciteit biedt dan het benuttingsalternatief.

¹⁶ Zoals langere treinen, dubbeldekstreinen en langere perrons.

¹⁷ Zie inspraakreacties nr. 715, 856 en 857 (bijlage 4) van NS Reizigers, ROVER en ANWB en het rapport 'HSL-Oost: Benut het bestuurlijk momentum', waarin wordt betwijfeld of het benuttingsalternatief in de praktijk op tijd zal kunnen functioneren.

zijn. In hoofdstuk 3 van dit advies doet de Commissie een aanbeveling hoe hiermee om te gaan.

In dit verband is ook de relatie met de voorgenomen maatregelen aan de A12 relevant. In de startnotitie en de richtlijnen werd gesteld, dat wederzijdse afstemming van de oplossingen voor spoor en weg belangrijk is. Waar mogelijk zou ook worden gekeken naar integrale oplossingen. Duidelijk is dat bij een keuze voor benutten afstemming weinig aan de orde is en integrale oplossingen nauwelijks tot de mogelijkheden behoren¹⁸. Dit zou echter in de toekomst anders kunnen liggen, indien zou blijken dat verdubbeling alsnog nodig is. Waar mogelijk zou voorkomen moeten worden dat nu beslissingen over het spoor of de A12 worden genomen, die eventuele afstemming en integrale oplossingen in de toekomst onnodig onmogelijk maken. In hoofdstuk 3 van dit advies doet de Commissie een aanbeveling op dit punt.

De te verwachten milieueffecten bij verdubbelen en benutten staan vooral in de deelgebiedrapporten beschreven. Deze beschrijving is vrij globaal, omdat weinig ingegaan wordt op bijvoorbeeld alternatieve mogelijkheden voor tracing en lokale inpassing. Besluiten hierover zullen namelijk niet nu, maar in een later besluitvormingstraject worden genomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om ongelijkvloers maken van kruisingen en verdiepte of verhoogde liggingen. De beschrijving in het MER is naar de mening van de Commissie echter voldoende om een principebeslissing te kunnen nemen over verdubbelen dan wel benutten.

Opvallend is wel dat het MER geen informatie bevat over de verschillen tussen de alternatieven in te verwachten emissies naar de lucht. Dit is bijvoorbeeld wel besproken in de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dit betreft echter geen essentiële tekortkoming, omdat alternatieven met of zonder extra sporen naar de mening van de Commissie op dit punt niet wezenlijk van elkaar zullen verschillen. Dit blijkt ook uit de kosten-batenanalyse. Wel kan het een rol spelen bij de beslissing over de snelheid: een hogere snelheid kost meer energie en veroorzaakt daardoor grotere emissies. (Zie verder de aanbeveling op dit punt in hst. 3).

Het MER onderbouwt voldoende de conclusie dat het benuttingsalternatief over het gehele traject als het meest milieuvriendelijk alternatief kan worden beschouwd. Geen uitspraak wordt gedaan over wat de meest milieuvriendelijke alternatieven zijn voor lokale inpassing, omdat daarover nu niet wordt besloten.

De mogelijke maatregelen om bij snelheden tot 160 kilometer per uur geluidshinder en ecologische barrièrewerking te voorkomen zijn voldoende in het MER beschreven. De Commissie plaatst daarbij wel een kanttekening bij de aanname die bij het meest milieuvriendelijk alternatief gehanteerd is voor de in de toekomst te verwachten geluidemissie vanaf het spoor (zie verder par. 3.5 van dit advies).

¹⁸ Hier wordt in veel inspraakreacties ook op gewezen.

3. OVERIGE OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk gaat de Commissie nader in op enkele van de in par. 2.2 genoemde punten en doet zij aanbevelingen hoe hiermee om te gaan. Ook geeft de Commissie adviezen die naar haar mening van belang zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming, maar geen betrekking hebben op essentiële tekortkomingen.

3.1 Omgaan met onzekerheden in het benuttingsalternatief

- De Commissie beveelt aan een monitoringsprogramma op te stellen, waarin de ervaringen met en beschikbaarheid van nieuwe veiligheidssystemen continu worden gevolgd. Hierin moet zijn aangegeven op welk moment het eventueel niet tijdig beschikbaar komen van systemen tot vervoersproblemen leidt en noodzaakt tot nieuwe beslissingen.

Uit het MER blijkt dat het invoeren van nieuwe beheers- en veiligheidssystemen cruciaal is om op de twee bestaande sporen de komende 15 tot 20 jaar voldoende vervoerscapaciteit te kunnen leveren¹⁹. Deze systemen zijn op dit moment veelal nog experimenteel. Het is naar de mening van de Commissie onzeker of ze op tijd beschikbaar zullen zijn. Indien dit onverhoopt niet het geval zou blijken te zijn, is het belangrijk tijdig aanvullende maatregelen te nemen, dan wel alsnog een tracébesluit tot verdubbeling te starten. In het laatste geval zal een aanvullende m.e.r.-procedure nodig zijn.

3.2 Rekening houden met eventuele bijstelling van het voornemen

- De Commissie beveelt aan duidelijk aan te geven welke acties nu nodig zijn om eventueel bijstellen van het voornemen in de toekomst mogelijk te maken. Vooral de relatie met de voorgenomen verbetering van de A12 is daarbij belangrijk.

Bij de start van de m.e.r. voor zowel het spoor als de weg werd ervan uitgegaan, dat integratie van de plannen voor de verdubbeling van de spoorlijn en de verbetering van de nabijgelegen snelweg A12 meerwaarde kan bieden. Indien nu besloten zou worden de spoorlijn niet te verdubbelen, maar de A12 wel te verbeteren, wordt deze meerwaarde niet gehaald. Het zou zelfs kunnen dat de gekozen verbetering van de A12 bepaalde mogelijkheden voor de spoorlijn zou beperken die nu wel mogelijk zijn. Veel insprekers spreken hier ook hun bezorgdheid over uit. Daarbij gaat het uiteraard ook om andere voornemens in het gebied rond de spoorlijn, zoals woningbouw. Het is daarom belangrijk duidelijk te krijgen in welke mate beperkingen kunnen ontstaan en welke mogelijkheden er zijn dit te voorkomen, zoals ruimtelijke reserveringen ten behoeve van volledige of partiële viersporigheid, inhaalsporen, of keuzen ten aanzien van de A12.

¹⁹ Daarbij gaat het om voorzieningen aan zowel infrastructuur als rollend materieel.

3.3

Presentatie van de informatie

- De Commissie beveelt aan de nog op te stellen samenvatting tevens te benutten voor een duidelijk overzicht van de status van de besluitvorming en – gebruikmakend van de achtergronddocumenten – een onderbouwing van de antwoorden op de vragen in het nieuwe toetsingskader. Daarin moet vooral ingegaan worden op gebleken hoofdpunten van de inspraakreacties op het MER. Een aandachtspunt hierbij is om duidelijk aan te geven op welk moment het oplossen van bestaande lokale knelpunten aan de orde zal zijn, die nu geen onderdeel van de besluitvorming uitmaken.

De Commissie constateert dat veel relevante informatie in achtergronddocumenten staat, zonder een duidelijke verwijzing of goede samenvatting in het hoofdrapport. Dit geldt vooral voor de onderbouwing van de gehanteerde vervoersprognose en de vraag of het benuttingsalternatief aan de te verwachten vervoersvraag kan voldoen.

Het uitgebreide maatregelenpakket dat nodig is om 200 kilometer per uur te kunnen rijden wordt in het hoofdrapport alleen globaal aangeduid. Een voldoende onderbouwd inzicht levert dit niet op. Daarvoor is het nodig de achtergronddocumenten te raadplegen²⁰.

Dit geldt ook voor een bespreking van de consequenties voor het voornemen van reeds vastgesteld beleid, geldende verdragen of gemaakte afspraken. Met andere woorden, hoe de verschillende alternatieven scoren in het licht van bijvoorbeeld het Verdrag van Warnemünde, de Kaderwet veiligheid, de Technische specificaties interoperabiliteit en de akkoorden van Maastricht over het Trans-Europees netwerk van hogesnelheidstreinen.

De status van de besluitvorming op dit moment en waar het MER nu wel of niet over gaat, is niet op alle onderdelen duidelijk in de hoofdtekst verwoord. Met andere woorden, wat wordt nu besloten, wat pas later en wat beoogt het MER te onderbouwen? Het werd de Commissie bijvoorbeeld pas na een mondelinge toelichting duidelijk, dat het oplossen van bestaande knelpunten op het gebied van veiligheid en sociale barrièrewerking nu niet aan de orde is. Of dat het al of niet ongelijkvloers maken van kruisingen pas later wordt besloten²¹.

Veel informatie in de achtergronddocumenten is verzameld uitgaande van het aanleggen van twee extra sporen. Deze informatie is weliswaar ook bruikbaar voor het inschatten van diverse effecten van benutten – bijvoorbeeld waar het ongelijkvloerse kruisingen betreft – maar dit moet uit de beschikbare informatie worden afgeleid. Voor niet-ingewijden is dit een moeilijke opgave.

De Commissie heeft begrip voor het feit, dat het samenvatten van de grote hoeveelheid beschikbare informatie in een handzaam document geen eenvoudige zaak is. Ook begrijpt zij dat de relatief grote ommezwaai in het doel van

²⁰ Hierbij gaat het om maatregelen als eventuele benodigde tracéwijzigingen, andere hoogteligging van de lijn, eventuele inhaal- of passeersporen, vergroten spoorafstand, afschaffen of ongelijkvloers maken van overwegen, noodzakelijke baanverbreding en aanpassen van wissels, stroomvoorziening, elektronische beheers- en veiligheidssystemen zowel aan de spoorlijn als aan materieel en de mogelijkheden die kantelbaktreinen bieden. Bij effecten gaat het bijvoorbeeld om de effecten die benodigde maatregelen zullen hebben op veiligheid, geluidhinder, ecologische barrièrewerking en sociale barrièrewerking.

²¹ Het MER gaat er in de alternatieven waarbij niet sneller wordt gereden dan 160 kilometer per uur vanuit dat alle bestaande overwegen gehandhaafd blijven. Indien besloten zou worden de lijn geschikt te maken voor 200 kilometer per uur, betekent dit uiteraard dat alle overwegen ongelijkvloers worden gemaakt.

het project ertoe heeft geleid dat bestaande teksten in vrij korte tijd moesten worden herschreven.

Toch is de Commissie van mening dat, de besluitvorming ermee gediend is om in aanvulling op het MER een document op te stellen dat kort en bondig ingaat op de vragen in het nieuwe toetsingskader en de hoofdpunten uit de inspraak. Dit is vooral van belang gelet op de onrust die uit veel inspraakreacties blijkt over het realiteitsgehalte van het benuttingsalternatief en de ernst van bestaande lokale knelpunten. Deze informatie kan worden geïntegreerd in de nog op te stellen samenvatting van het MER.

3.4 Effecten in de aanlegfase van het benuttingsalternatief

- De Commissie adviseert de belangrijkste effecten aan te geven in de aanlegfase van het benuttingsalternatief, deze te vergelijken met de effecten tijdens de aanlegfase van twee extra sporen en de mogelijkheden in beeld te brengen om effecten tijdens de aanleg zo veel mogelijk te voorkomen.

In het MER worden vooral de effecten beschreven van een afgerond en in gebruik zijnd benuttingsalternatief. De effecten tijdens de aanleg van dit alternatief worden echter onvoldoende beschreven. Deze kunnen gedurende relatief lange tijd optreden en belangrijke hinder betekenen voor zowel omwonenden en reizigers. Hierbij kan het voor omwonenden bijvoorbeeld gaan om geluidhinder e.d. van werkzaamheden (die bovendien naar verwachting groten-deels 's nachts plaats zullen vinden). Voor reizigers kan het gaan om vertragingen, aangepaste dienstregeling, drukker treinen e.d. Het is daarom belangrijk te weten om welke effecten het gaat, welke mogelijkheden er zijn om ze te voorkomen en in welke mate benutten tijdens de aanleg leidt tot meer of juist minder effecten dan de aanleg van twee extra sporen²².

3.5 Voorkomen van ongewenste geohydrologische effecten

- De Commissie beveelt aan bij 'preferente' plekken voor grondwaterstroming aanvullend onderzoek, zoals pompproeven, uit te voeren om de geohydrologische situatie gedetailleerd in kaart te brengen. Op grond hiervan moeten de te verwachten geohydrologische effecten worden bepaald en de maatregelen die nodig zijn om ongewenste effecten te voorkomen.

Naar de mening van de Commissie zijn de bestaande geohydrologische situatie en de te verwachten effecten bij benutten of verdubbelen van de spoorlijn goed beschreven. Dit echter met uitzondering van enkele 'preferente' plekken voor de grondwaterstroming. Op deze plekken is de geohydrologische situatie bijzonder complex en zijn te verwachten effecten zonder nader onderzoek moeilijk te voorspellen.

Veel dekzandruggen in het plangebied markeren bijvoorbeeld oudere stromingsstelsels²³. Dit zijn in feite preferente plaatsen voor grondwaterstroming.

²² Bijvoorbeeld vanwege verschillen in het tijdstip van de werkzaamheden, de afstand tot woonkernen en mogelijkheden om treinverkeer tijdelijk om te leiden. Met andere woorden, zullen werkzaamheden overdag of juist in de nacht plaatsvinden, wat is de afstand tot woonhuizen en zullen werkzaamheden (kunnen) leiden tot vertragingen?

²³ Uit recent onderzoek in dekzandgebieden is gebleken, dat bij de vorming daarvan het - schaarse - oppervlaktewater een belangrijke rol heeft gespeeld. Waar nog wat water was, in de oorspronkelijk laag

Die ruggen voeden de aangrenzende laagten. Ontwatering in de ruggen, bijvoorbeeld bij aanleg van (inhaal)sporen op een zandrug, kan leiden tot effecten die zich zeer ver hellingop- en hellingafwaarts kunnen manifesteren. Het is daarom bijvoorbeeld niet uitgesloten dat de geplande inhaalsporen bij Veenendaal effecten kunnen hebben op het Meeuwenkampje, dat gevoed wordt vanuit een dekzandrug. Het geldt ook waar in de toekomst eventueel besloten zou worden tot een verdiepte ligging, zoals bij Ede en Wolfheze. Verder zullen bij ontwatering naastgelegen laagten kunnen lijden onder verminderde voeding. Ook kan het resultaat verzuring zijn, omdat de invloed van regenwater relatief in betekenis toeneemt.

De ontbrekende informatie is geen essentiële tekortkoming voor de voorliggende besluitvorming, omdat deze informatie vooral nodig is voor uitvoeringsbeslissingen. Dat wil zeggen, nadat de principebeslissing over verdubbelen dan wel benutten is genomen. Er is daarmee nog genoeg tijd voor aanvullend onderzoek en het bijstellen van het voornemen, dan wel het inbouwen van maatregelen om ongewenste effecten te voorkomen.

De locatie voor uit te voeren pompproeven en waarnemingsbuizen is af te leiden uit een combinatie van de oudste topografische kaart, in combinatie met de vroegste kadastrale kaart. De vroegere stromingsstelsels die geleid hebben tot de preferente plaatsen voor grondwaterstroming zijn op deze kaarten goed te zien.

3.6 Consistentie met andere actuele m.e.r.'s

- * De Commissie beveelt aan bij de besluitvorming duidelijk aan te geven op welke punten bij het opstellen van het MER van andere randvoorwaarden en uitgangspunten is uitgegaan dan bij vergelijkbare m.e.r.'s en waarom.

De Commissie constateert dat op enkele belangrijke onderdelen in het MER andere uitgangspunten en randvoorwaarden worden gehanteerd dan in vergelijkbare milieueffectrapportages, zoals de m.e.r. Hanzelijn. Een duidelijk voorbeeld is het gegeven dat een reistijd langer dan 3 uur tussen Amsterdam en Frankfurt acceptabel is. In het MER Hanzelijn wordt 3 uur voor een 'dagrandverbinding' als een harde randvoorwaarde gehanteerd; overschrijding is niet toegestaan.

Een tweede voorbeeld is het eerder aangehaalde uitgangspunt bij het meest milieuvriendelijk alternatief ten aanzien van de in de toekomst te verwachten geluidreductie. Dit uitgangspunt – dat naar de mening van de Commissie overigens zeer onzeker is²⁴ – wordt in het MER Hanzelijn niet gehanteerd.

gelegen delen, bleef het meeste zand hangen. Als gevolg daarvan heeft zich op grote schaal omkering van het reliëf voorgedaan. De huidige beken liggen gewoonlijk langs de flanken van de zandruggen en de bulk van het watertransport vindt dus niet plaats door de beek, maar door de rug ernaast. In de Liemers is een bijzonderheid, dat er begraven dekzandkopjes onder de jongere kleien voorkomen, die op dezelfde manier werken en oudere en jongere stroomruggen (al dan niet afgedekt) waarvoor hetzelfde geldt. Daar ontbreekt een oecohydrologische inventarisatie. Door gericht het gebied af te lopen en te letten op kwelverschijnselen zijn de 'natte naden' in het systeem goed op te sporen.

²⁴ Bij het in beeld brengen van de te verwachten geluidhinder en de maatregelen om dit te voorkomen, wordt er in het MER bij het meest milieuvriendelijk alternatief vanuit gegaan dat op korte termijn de geluidsproductie door treinen belangrijk minder zal worden door inzet van stiller materieel door de NS en optimaal onderhoud aan de rails. De Commissie wijst er op dat deze aanname op zijn minst onzeker is: het huidige NS materieel is op korte termijn nog niet aan vervanging toe; op Europees niveau is nog geen overeenstemming over toe te passen materieel en er zijn ook andere gebruikers dan de NS (veel materieel uit andere Europese landen is bijvoorbeeld niet stil).

3.7 Effect op emissies naar de lucht

- De Commissie beveelt aan de verschillen tussen de alternatieven in te verwachten emissies naar de lucht duidelijker aan te geven.

Het MER geeft weinig informatie over het verschil tussen de alternatieven in te verwachten emissies naar de lucht, zoals NO_x en CO₂. Deze emissies worden bijvoorbeeld wel genoemd – en in geld uitgedrukt – in de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het betreft hier een onderwerp dat bij de besluitvorming over vervoersprojecten in de politieke en maatschappelijke discussie een belangrijke rol speelt. Het is daarom belangrijk te onderbouwen in hoeverre alternatieven op dit punt van elkaar verschillen.

Het is aannemelijk, dat de alternatieven met en zonder extra sporen op dit punt niet wezenlijk zullen verschillen. Dit blijkt ook uit de kosten-batenanalyse. Dit kan echter anders liggen bij alternatieven voor de snelheid. Een hogere snelheid kost meer energie en kan dus meer emissies opleveren. Het is daarom belangrijk in beeld te brengen in hoeverre de alternatieven 140, 160 en 200 kilometer per uur van elkaar verschillen wat betreft emissies naar de lucht.

3.8 Monitoringsprogramma

- De Commissie adviseert in het monitoringsprogramma in ieder geval ook de volgende punten op te nemen: ontwikkeling van de vervoersvraag op het traject Utrecht – Arnhem – Duitse grens; beschikbaar komen van operationele beheers- en veiligheidssystemen; efficiëntie en betrouwbaarheid van de dienstregeling bij het benutten van de twee bestaande sporen; effectiviteit van de voorzieningen voor het voorkomen of opheffen van ecologische barrièrewerking; de veiligheidssituatie, zowel op het spoor als voor kruisend verkeer; de bereikte geluidreductie door stiller materieel en beter spooronderhoud.

4. MER EN MKBA

Voor het project Spoorlijn Utrecht – Arnhem – Duitse grens is een maatschappelijke kosten-batenanalyse ('mkba') uitgevoerd volgens de OEEI-leidraad (zie de inleiding van dit advies). Volgens deze Leidraad speelt m.e.r. een belangrijke rol in de mkba als de leverancier van de milieu-informatie. Dit is alleen goed mogelijk indien de gehanteerde uitgangspunten en de onderzochte alternatieven in de mkba overeenstemmen met die in het m.e.r. Verder moet de gebruikte milieu-informatie in de mkba aansluiten bij die in het MER. De Commissie heeft getoetst in hoeverre uitgangspunten, alternatieven en milieu-informatie in MER en mkba overeenstemmen. Tevens gaat de Commissie in dit hoofdstuk in op de rolverdeling tussen m.e.r. en mkba en doet enkele aanbevelingen voor effectieve afstemming bij toekomstige projecten.

4.1 Uitgangspunten en alternatieven

Benuttingsalternatief

De Commissie constateert dat het benuttingsalternatief niet is geanalyseerd in de mkba van juni 2000. Dit wordt op blz. II van deze mkba ook vermeld. De reden hiervoor is een gebrek aan benodigde informatie ten tijde van de analyse. De mkba volstaat daarom met een vergelijking van de kosten en baten van de aanleg van twee extra sporen met die van een 'basisalternatief'. In dit alternatief rijdt de HST met snelheden tot 140 km/u op de bestaande twee sporen, maar zonder de aanvullende maatregelen die deel uitmaken van het benuttingsalternatief.

Het bovenstaande betekent dat de mkba van juni 2000 niet gebruikt kan worden om een beeld te krijgen van het verschil in maatschappelijke rentabiliteit tussen het verdubbelings- en het benuttingsalternatief. Om deze reden wordt op dit moment gewerkt aan het uitvoeren van een aanvullende mkba voor de diverse varianten van het benuttingsalternatief.

Basisalternatief

De milieueffecten van het basisalternatief worden in het MER niet beschreven. Uit mondelinge informatie van het Centraal Planbureau (CPB) heeft de Commissie begrepen dat de milieueffecten van het basisalternatief zijn afgeleid uit eerdere concepten van het MER. De Commissie kan niet beoordelen hoe dit is gebeurd, maar vindt de gebruikte milieu-informatie in de mkba voor het basisalternatief plausibel.

Regionaal vervoer en randstadspoor

De mkba gaat niet expliciet in op de verschillen tussen basis- en verdubbelingsalternatief wat betreft capaciteit voor regionaal vervoer en randstadspoor. Uit mondelinge informatie van de CPB heeft de Commissie echter begrepen dat deze wel in de mkba zijn betrokken. De resultaten hiervan zijn in het eindrapport niet vermeld, omdat het CPB concludeerde dat zowel basisalternatief als verdubbelingsalternatief in de periode tot 2020-2030 de gewenste capaciteit voor stoptreinen en intercity's kan leveren. Met andere woorden, dit levert geen verschil op tussen beide alternatieven.

Deze conclusie komt overeen met de conclusie in het MER over de capaciteit die het benuttingsalternatief kan leveren. Hierbij plaatst de Commissie wel als kanttekening dat het *onzeker* is of het benuttingsalternatief – en dus ook het basisalternatief – de gewenste capaciteit kan leveren (zie verder par. 2.2. van dit advies). Deze onzekerheid wordt in de mkba niet besproken.

Verdubbelingsalternatieven

De mkba onderzoekt spoorverdubbelingsalternatieven voor 200 resp. 300 km/u; de MER onderzoekt een verdubbelingsalternatief voor 200-300 km/u. De gehanteerde uitgangspunten voor de verdubbelingsalternatieven worden in de mkba summier vermeld. Het is daarom ook niet te toetsen of deze overeenkomen met de uitgangspunten voor aanleg van nieuwe sporen in het MER.

4.2 Milieueffecten

Veiligheid en emissies naar de lucht

De gebruikte milieu-informatie in de mkba komt overeen met die in het MER, met uitzondering van de informatie over veiligheid en over emissies naar de lucht.