



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Doorstroomstation Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 maart 2015 / rapportnummer 2990-48



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Pro Rail hebben het voornemen om het spoorweg station Utrecht Centraal om te bouwen tot een DoorStroomStation Utrecht (DSSU). Deze ombouw heeft als doel de capaciteit, kwaliteit en robuustheid van de railinfrastructuur rond Utrecht Centraal te vergroten. Een aantal fysieke maatregelen moet het rijden met hogere intensiteiten en hogere snelheden van zowel goederen- als reizigerstreinen mogelijk maken. Voor deze ombouw moet een Tracébesluit worden genomen. Ten behoeve van de besluitvorming wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu treedt zowel op als initiatiefnemer en bevoegd gezag voor het Tracébesluit en de m.e.r.-procedure.

Aanleiding voor DSSU vormt het voorkeursbesluit PHS uit 2010. Hierin zijn onder andere opgenomen de routes voor spoorboekloos personenvervoer (om de 10 minuten een intercity) en de goederenroutes. Om deze ambities te kunnen bereiken worden verschillende projecten uitgevoerd, waaronder DSSU. In dit project worden de middensporen weggehaald, extra sporen aangelegd en de snelheid van goederentreinen verhoogd naar 80 kilometer per uur in zuidelijke richting en 60 km/uur in noordelijke richting.¹

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. Het MER concludeert dat DSSU inclusief mitigerende maatregelen te realiseren is binnen de wettelijke grenswaarden voor geluid, lucht en externe veiligheid en de beleidslijn voor trillingen. Het MER en de bijlagenrapporten gaan hier uitgebreid en helder op in.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een tekortkoming. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het Tracébesluit. De tekortkoming betreft het feit dat niet is onderzocht in welke mate snelheidsbeperkingen van goederentreinen trillingshinder kunnen voorkomen of beperken.

De Commissie acht dit essentieel voor de besluitvorming, omdat het voornemen aanzienlijke toename van trillingshinder tot gevolg heeft. Het onderzoek naar maatregelen om deze hinder te voorkomen of te beperken is weliswaar uitgebreid beschreven in het MER. Maar daarin ontbreekt een onderzoek naar de mogelijkheden en mogelijke effecten van snelheidsreductie. De Commissie acht dit voor de besluitvorming en informatie richting de belanghebbenden³ van essentieel belang. Een mogelijke verlaging van de snelheid zal ook milieuvoordelen opleveren voor geluid en externe veiligheid.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

¹ Zie voor een toelichting paragraaf 2.4.3 van het MER.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

³ Zie ook diverse zienswijzen die ingaan op de toename van trillingshinder en de overlast die zal worden veroorzaakt door de inpassing van maatregelen in stedelijk gebied.

Achtergrond DSSU en Programma Hoogfrequent Spoor (PHS)

Het project DSSU is onderdeel van het PHS. Het MER/OTB onderzoekt de ruimtelijke inpassing en kan daarmee worden gezien als een verantwoording van het voorkeursbesluit uit het PHS. In het MER DSSU worden geen alternatieven beschouwd, paragraaf 4.6 van het MER onderbouwt deze keuze. De Commissie concludeert dat de uitwerking van de milieueffecten binnen die gekozen scope correct is onderzocht, consequent is uitgevoerd en helder gerapporteerd.

De Commissie realiseert zich dat het voorkeursbesluit PHS de te onderzoeken alternatieven, onder andere de keuze voor de goederenpaden en spoorroutes, begrensd. De Commissie is van mening dat binnen DSSU wel de ruimte voor verdere uitwerking van milieuvriendelijkere oplossingen kan worden gezocht, en dat snelheidsbeperkingen van goederentreinen daaronder vallen. Zij gaat daar in dit advies nader op in.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbeveling voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbeveling is opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het opheffen ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Trillingshinder

De Commissie merkt op dat in het MER de veranderingen in trillingshinder, de effecten van trillingen en de mogelijke maatregelen om trillingshinder te voorkomen goed zijn beschreven. De Commissie constateert echter dat in het onderzoek de nadruk ligt op wettelijke vereiste, doelmatige maatregelen en dat de mogelijkheid van het reduceren van snelheid van goederentreinen niet is onderzocht.

Het MER noemt als trillingshindermaatregelen aan de bron: het reduceren van de snelheid, beter toezicht op de kwaliteit van het materieel of het aanpassen van de afveerconstructie van treinwagons. Het bijlagerapport over trillingen⁴ zegt hierover: *“Prorail noch het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) kan spoorwegondernemingen dwingen om ander materieel te rijden of bepaalde vervoerders snelheidsbeperkingen op te leggen.”*

Het argument van het niet kunnen afdwingen van snelheidsbeperkingen overtuigt de Commissie echter niet. Bovendien valt uit het MER af te leiden dat de maatregel snelheidsreductie van goederentreinen effectief kan zijn voor de effecten op trillingshinder.

De Commissie constateert dat de maatregelen die in het MER zijn beschreven om trillingshinder te voorkomen kostbaar en ruimtelijk ingrijpend zijn. Daarnaast is de effectiviteit van de maatregelen beperkt en voor een deel onzeker. Ook insprekers zijn kritisch op de effectiviteit en kosten(afwegingen) van de maatregelen en maken bezwaren tegen de impact op hun leefomgeving. Zij maken zich onder meer zorgen over de toename van trillingen als gevolg van de snelheidstoename van treinen. De Commissie is daarom van mening dat onderzocht moet

⁴ Zie pagina. 11, Trillingsonderzoek Doorstroomstation Utrecht – Onderzoek naar mitigerende maatregelen.

worden of snelheidsreductie van goederentreinen als maatregel mogelijk en effectief is (lagere maximumsnelheden van 40 en/of 60 km per uur)⁵.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de mogelijkheid van snelheidsverlaging, teneinde trillingshinder van goederentreinen te reduceren, in samenhang met de gevolgen voor het doelbereik te onderzoeken. Onderzoek naar deze maatregel is van belang zodat deze informatie volwaardig kan worden meegenomen in de besluitvorming over snelheidsverhoging van goederentreinen, en de daarvoor benodigde fysiek ruimtelijke (mitigerende) maatregelen.

De Commissie adviseert een praktische aanpak van dit onderzoek. Doe dit door eerst te kijken naar de trillingsreducerende effecten van de snelheidsreductie van goederentreinen op de meest kritische plek langs het tracé, daar waar de trillingseffecten het grootst zijn. Deze plek kan als maatgevend worden beschouwd voor het mogelijke effect van de maatregel van snelheidsreductie.⁶ Indien deze verkenning tot kansrijke maatregelen leidt dient het trillingreducerende effect van de snelheidsverlaging over het gehele traject inzichtelijk te worden gemaakt.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerking in dit hoofdstuk worden overigens niet aangemerkt als essentiële tekortkoming.

3.1 Geluid

In het MER is in de beoordeling van de geluidbelasting het aantal woningen, gehinderden en slaapverstoorden beschouwd. Uit dit onderzoek volgt dat de geluidbelasting in de autonome situatie aanzienlijk beter is dan in de huidige situatie. Ten opzichte van de autonome situatie heeft het project DSSU echter wel een negatief effect op de geluidbelasting, ook nadat de wettelijk noodzakelijke mitigerende maatregelen zijn genomen.

De Commissie acht een verdere afname van het aantal gehinderden en slaapverstoorden door het treffen van aanvullende mitigerende maatregelen (zoals schermen en raildempers) niet realistisch. Snelheidsverlaging van goederentreinen (zoals in hoofdstuk 2 beschreven) kan mogelijk een, zij het beperkte, bijdrage leveren aan de afname van geluidhinder. Het verlagen van de snelheid en frequentie van personentreinen, als maatregel, acht de Commissie echter niet realistisch binnen de doelstellingen van het project.

- De Commissie adviseert in beeld te brengen wat het effect is van de snelheidsverlaging van goederentreinen op de geluidshinder en deze informatie te betrekken bij de besluitvorming;

⁵ De Commissie merkt op dat de snelheid van personentreinen nauwelijks invloed heeft op de toename van trillingen, deze worden voornamelijk door de goederentreinen veroorzaakt.

⁶ Overigens zal een snelheidslimiet als maatregel voor het gehele DSSU traject gelden, het heeft weinig meerwaarde om op een beperkte tracélengtes verschillende maximum snelheden toe te staan.

- De Commissie adviseert bij de besluitvorming expliciet de toename van het aantal geluidgehinderden en slaapverstoorden ten opzichte van de referentiesituatie te betrekken.

3.2 Externe veiligheid

De Commissie merkt op dat het MER de effecten op externe veiligheid goed beschrijft. Het MER gaat in op de relevante wijzigingen zoals de afname van het aantal wissels en de snelheidstoename van goederentreinen. Dit leidt er per saldo toe dat de externe veiligheid niet verslechtert. De Commissie kan zich in deze beschrijving vinden. Zij constateert echter dat deze conclusie niet helder wordt getrokken en dat hier onvoldoende aandacht aan is besteed in de samenvatting van het MER.

- De Commissie adviseert de conclusies van externe veiligheid, helder en expliciet op te nemen bij de toelichting op het besluit. Omdat de samenvattende conclusies over externe veiligheid een belangrijk onderwerp zijn waarover burgers, belanghebbenden en besluitvormers duidelijk moeten worden geïnformeerd.

3.3 Aantallen goederentreinen

In het MER wordt in paragraaf 4.5.3. Vervoersprognoses: intensiteiten reizigers- en goederentreinen toegelicht met welke aantallen goederentreinen de milieueffecten zijn doorgerekend. Voor het goederenverkeer zijn in de dienstregeling 2 goederenpaden per uur per richting gereserveerd. De goederenprognoses zijn gebaseerd op het rapport "Lange termijn perspectief goederenvervoer per spoor" (TNO 2012).⁷ Op basis daarvan is in het MER gewerkt met een hoog economisch groeiscenario. De uitkomsten van de effectberekeningen worden daarom door het bevoegd gezag beschouwd als de worst case voor de te verwachten milieueffecten.

Het bevoegd gezag heeft toegelicht dat voor het trillingsonderzoek als rekeneenheid het gemiddelde aantal treinen per uur per weekdag is gehanteerd (30,9). De Commissie merkt op dat het MER en het ProRail capaciteitsrapport verschillende eenheden gebruiken (treinen per dag respectievelijk treinen per werkdag), die niet vanzelfsprekend omgerekend kunnen worden. Insprekers brengen echter naar voren dat de twee beschikbare goederenpaden een maximaal aantal goederentreinen mogelijk maken van 48 goederentreinen per dag. Zij betogen daarom dat niet met de maximale capaciteit van het spoor is gerekend, waardoor zij een onderschatting van de berekende trillingen verwachten.

De Commissie kan op basis van het MER niet achterhalen hoe het maximaal aantal goederentreinen is onderbouwd. In het TNO rapport waarnaar het MER verwijst wordt deze onderbouwing wel gegeven op basis van economische scenario's en scenario's waarbij onderdelen van PHS al dan niet worden uitgevoerd. Uit mondelinge toelichting van IenM en ProRail blijkt dat van de voorspelling met de hoogste goederenstroom is uitgegaan.

⁷ In een reactie heeft het ministerie van IenM richting de Commissie aangeven dat daarnaast ook gebruik is gemaakt van het document 'Verwerking herijkte goederenprognoses PHS' effecten herijkte prognoses en routeringsvarianten d.d. 22 maart 2013. Waarbij gekozen is voor de variant met de hoogste economische groeiverwachting (worst case inschatting om een maximale bescherming van de burger te garanderen). Dit stuk was een bijlage bij de aanbiedingsbrief bij de Lange Termijn Spooragenda Deel 2, d.d. 28 maart 2014.

- De Commissie adviseert om in de toelichting bij het Tracébesluit aan te geven dat de gehanteerde goederenprognoses de maximaal te verwachten aantallen goederentreinen weergeven en daarmee de worst case aan milieueffecten presenteren. Geef daarnaast een toelichting op de omrekening van eenheden per werkdag naar eenheden per weekdag zoals gehanteerd in het MER.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Bevoegd gezag: staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Besluit: Tracébesluit

Categorie Besluit m.e.r.: niet van toepassing

Activiteit: aanpassing van de spoorinfrastructuur en veranderend gebruik

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 17 december 2014

ter inzage legging MER: 18 december 2014 t/m 28 januari 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 november 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 11 maart 2014

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. J.J. Bakker

ing. E.H.A. de Beer

ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

drs. R. Meeuwssen (werkgroepsecretaris)

ir. E.R. Snijders

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Milieueffectrapport (MER) Tracébesluit Doorstroomstation Utrecht (DSSU), Arcadis, 1 december 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Omgevingsaspecten realisatie trillingswerende constructies, Movares, 12 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Effectenstudie Ecologie, Movares, 7 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Externe Veiligheid: Kwantitatieve Risicoanalyse, Movares, 3 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Externe Veiligheid: Verantwoording Groepsrisico, Movares, 3 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Gezondheidscreening, Movares, 7 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU), Luchtkwaliteitonderzoek, Movares, 21 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Trillingsonderzoek, Movares, 2 december 2014;
- Trillingsonderzoek DSSU. Meetresultaten en predicties in gebouwen, Movares, 2 december 2014;
- Trillingsonderzoek Doorstroomstation Utrecht. Onderzoek naar mitigerende maatregelen, Movares, 2 december 2014;
- MER Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Effectbeschrijving trillingshinder, Movares, 5 december 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Water, Movares, 7 november 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Onderzoeksrapport Geluid voor het MER, Movares, 14 oktober 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU). Onderzoeksrapport geluid voor OTB, Movares, 15 oktober 2014;
- Doorstroomstation Utrecht (DSSU), Deeltracé Amsterdam–Rijnkanaal–Jutfaseweg–Westerkade (Utrecht). Archeologisch bureauonderzoek, Transect, 4 april 2013;
- Ontwerp-tracébesluit Doorstroomstation Utrecht (DSSU), Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 9 december 2014;
- Raamsaneringsplan t.b.v. spoorverdubbeling. Vleugel-ABU/ACL (Utrecht CS/Houten), Cauberg–Huygen, 25 juli 2006;
- Beschikking op raamsaneringsplan betreffende het spoortracé Utrecht CS–Houten, gemeente Utrecht, 6 november 2006;
- Saneringsplan Ondergrond Utrecht. Gefaseerde gebiedsgerichte aanpak. Project Organisatie Stationsgebied, Arcadis, 31 juli 2009;
- Definitief besluit Wet Bodembeschikking instemming saneringsplan ondergrond van Utrecht, gemeente Utrecht, 18 januari 2010;
- Raamsaneringsplan Wbb 17, 18 en 20 t/m 24 NS–emplacement project DSSU te Utrecht, Ingenieursbedrijf Aveco de Bondt, 3 maart 2011;
- Beschikking raamsaneringsplan Wbb 17, 18 en 20 t/m 24 NS–emplacement project DSSU te Utrecht, gemeente Utrecht, 28 april 2011;
- Gezonde verstedelijking. De invloed van ruimtelijke inrichting op de gezondheid van stadsbewoners, Lichtkogel 2014 nr. 2, Rijkswaterstaat, november 2014;
- Rapportage en voorkeursbeslissing over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2010;

- Milieueffectrapport Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 14 juni 2011;
- Advies op het conceptrapport Verantwoording groepsrisico DSSU, Veiligheidsregio Utrecht, 2 oktober 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 59 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 5 februari 2015 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Doorstroomstation Utrecht

ISBN: 978-90-421-4057-8



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

