



Commissie voor de
milieueffectrapportage

PHS Amsterdam Centraal Station

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

8 december 2016 / projectnummer: 3141



1. Hoofdpunten van het MER

ProRail wil in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)¹ ook op trajecten rond Amsterdam Centraal meer treinen laten rijden.

Dit programma moet de groei van reizigers- en goederenvervoer op het spoor in goede banen leiden door verbetering van het spoornetwerk. Het programma wil op een aantal drukke trajecten in de brede Randstad zes intercity's en zes sprinters per uur laten rijden, zodat 'spoorboekloos' kan worden gereden.

Het project PHS Amsterdam Centraal heeft als doel om de capaciteit, kwaliteit en robuustheid van de railinfrastructuur rondom dat station de komende jaren te vergroten. Een aantal fysieke maatregelen moet het rijden met hogere intensiteiten en hogere snelheden van zowel goederen- als reizigerstreinen mogelijk maken. Het gaat bijvoorbeeld om verlenging en verbreding van perrons waarvoor de middenspooren worden weggehaald, aanpassing van tunnels (oost en west) en het creëren van een vrije spoor kruising ter hoogte van de Dijkgracht. Hiervoor moet een tracébesluit worden genomen. Ten behoeve van de besluitvorming wordt een project-milieueffectrapport (MER) opgesteld. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu treedt op als bevoegd gezag voor de milieueffectrapportage (m.e.r.).

De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')² constateert dat het project PHS Amsterdam Centraal een uitwerking is van een voorkeursbeslissing over PHS uit 2010, waarvoor geen m.e.r. is gedaan. De Commissie constateert bovendien dat het PHS vervolgens in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is opgenomen.³ De Commissie beschouwt de voorkeursbeslissing voor de advisering over het nu voorliggende project als gegeven. Dat betekent dat zij zich beperkt tot een beoordeling van de effecten van het voorliggende planologische besluit, en niet ingaat op mogelijke effecten van de eerdere voorkeursbeslissing.⁴

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Een beschrijving van de voorgaande besluiten die tot dit project hebben geleid, en de wijze waarop het milieubelang hierin is meegewogen;
- Een beschrijving van de knelpunten in het gebruik van het bestaande spoorstelsel door de treinen op de verschillende corridors en de wijze waarop deze knelpunten door maatregelen opgelost worden;
- Een beschrijving van de geluidbelasting ten gevolge van booggeluid in het studiegebied en de factoren die het booggeluid kunnen beïnvloeden, alsmede mogelijke mitigerende maatregelen om dit geluid te beperken;

¹ In 2010 heeft het kabinet de Voorkeursbeslissing over het PHS genomen.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3141](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ In haar advies (te vinden via de link [2524](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak) over deze structuurvisie gaf de Commissie aan dat in het plan-MER over de structuurvisie niet duidelijk blijkt in hoeverre de eerdere beleidsbeslissingen die in de structuurvisie zijn opgenomen, door middel van een MER zijn onderbouwd.

⁴ De gemeente Ouder-Amstel wijst in haar zienswijze ook op de effecten van de eerdere voorkeursbeslissing.

- Een beschrijving van de randvoorwaarden vanuit het te ontwikkelen ruimtelijk kader voor het Centraal Station en voor het plangebied.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD).⁵ Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.

2. Achtergrond, doelen en beleidskader

2.1 Achtergrond en doelen

Neem in het MER een probleemanalyse op die verduidelijkt waarom het project nodig is. Maak daarbij gebruik van figuren en kaartmateriaal (in meer detail dan figuur 3 in de NRD) die de bestaande structuur van het spoorstelsel (welke lijnen, via welke perrons en welke wissels) weergeven, zodat inzichtelijk wordt waarom bepaalde lijnen worden verlegd en welke maatregelen daarvoor nodig zijn.

In de NRD is aangegeven dat al een uitgebreid ontwerpproces is doorlopen en keuzes zijn gemaakt die geleid hebben tot het huidige voornemen. Beschrijf in het MER deze keuzes en de (milieu-)argumenten die daarbij al dan niet een rol hebben gespeeld.

2.2 Beleidskader

Geef in het MER aan welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant is voor PHS Amsterdam Centraal en of het voornemen kan voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen. Ga daarbij in ieder geval in op:

- de ruimtelijke, stedenbouwkundige kwaliteit, zoals deze is neergelegd in de Structuurvisie 2040, waarin een aantrekkelijke stad met een hoogwaardiger inrichting van de openbare ruimte één van de belangrijke noties is;⁶
- de ecologische kwaliteiten, zoals deze zijn opgenomen in de Structuurvisie 2040, waarin de groene en blauwe kwaliteiten en structuren een belangrijke drager voor de stedelijke kwaliteit zijn, verwoord in het hoofdstuk stad in het groen/stad aan het water, en
- – voor zover relevant – eigen beleidskaders van ProRail, zoals het Saneringsprogramma wissels.

⁵ Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal, Notitie Reikwijdte en Detailniveau, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, september 2016.

⁶ Uit de zienswijze van de gemeente Amsterdam blijkt dat op tal van aangrenzende gebieden ruimtelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Ook vraagt de gemeente aandacht voor geluidswerende voorzieningen en onderdoorgangen. Ondanks het feit dat niet alle ontwikkelingen zijn vastgelegd in definitieve bestemmingsplannen vraagt de gemeente aandacht voor ruimtelijke, stedenbouwkundige ambities.

Te nemen besluit(en)

De m.e.r.-procedure wordt doorlopen ten behoeve van het tracébesluit. Daarnaast zullen andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de tijdsplanning is.

3. Voorgenomen activiteit en alternatieven

3.1 Algemeen

Het project PHS Amsterdam Centraal heeft als doel om de capaciteit, kwaliteit en robuustheid van de railinfrastructuur rondom dat station de komende jaren te vergroten, met name ten aanzien van het personenvervoer. Beschrijf in het MER welke onderdelen onder het voornemen vallen, en in welke mate het aantal en de aard van treinen en wagons⁷ worden vastgelegd.

Beschrijf en onderbouw de aannames ten aanzien van:

- aantallen treinen (met onderscheid naar personen- en goederenvervoer);
- lengte van de treinen;
- verdeling van de aantallen over het etmaal;
- voor gevaarlijke stoffen: de aantallen wagons per stofcategorie (A-D4).

Geef eventueel bandbreedtes vanwege de onzekerheden in de aannames. Geef ook aan of, en in hoeverre hieraan grenzen worden gesteld in het tracébesluit of geldende regelgeving.

3.2 Varianten

Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 al aangegeven, zijn voorafgaand aan de NRD al veel keuzes in het ontwerpproces gemaakt. Hoofdstuk 3 van de NRD geeft aan dat in de zeven deelgebieden die worden onderscheiden nog varianten mogelijk zijn, bijvoorbeeld verschillen in snelheden. Aan het eind van het hoofdstuk wordt echter geconcludeerd dat slechts twee varianten als redelijkerwijs te beschouwen varianten in het MER zullen worden beoordeeld.⁸ Op basis van de informatie in de NRD kan de Commissie niet op voorhand deze conclusie delen. Onderbouw voor iedere te maken keuze (snelheid en spoorwijziging) op basis van welke informatie een variant wel of niet wordt beschreven in het MER.

3.3 Referentie

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige

⁷ In de praktijk van goederenspoorvervoer wordt ook wel de term 'bakken' gebruikt.

⁸ Zie NRD, blz. 17.

ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten, inclusief de tijdstippen waarop deze gerealiseerd moeten zijn.

Geef duidelijk aan welk jaar als referentiejaar wordt genomen, dat wil zeggen op welke datum het project moet zijn gerealiseerd. Relateer dit project aan de realisatiedata van de autonome ontwikkelingen. In het gebied zullen de eerstkomende tijd immers een aantal ontwikkelingen worden gerealiseerd.⁹

Voor goederenvervoer wordt de bestaande capaciteit niet volledig benut. Om de omwonenden goed inzicht te geven in de te verwachten effecten adviseert de Commissie om naast een vergelijking met de referentiesituatie ook een vergelijking met de huidige situatie te maken. Beschrijf hiervoor naast de referentiesituatie ook de huidige situatie. Geef het aantal treinen dat in de huidige situatie rijdt en breng de huidige kwaliteit van de leefomgeving in de betrokken deelgebieden goed in kaart.

4. Bestaande milieusituatie en milieugevolgen

4.1 Algemeen

Maak bij de beschrijving van de effecten onderscheid tussen:

- aanlegfase: de aanpassing van het spoor en andere ingrepen, zoals effectbeperkende maatregelen;
- gebruiksfase: het totale aantal en de extra treinen die op het traject gaan rijden.

Ga daarbij uit van de maximaal mogelijke effecten op basis van de prognoses, zodat daarmee voor omwonenden inzichtelijk wordt wat redelijkerwijs maximaal te verwachten is.

Het is belangrijk aan te geven in welke deelgebieden effecten zich mogelijk gaan voordoen.

Onderbouw de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het voornemen voor geluid, trillingen, externe veiligheid en aantallen gehinderden worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze bepaling. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (bron, ouderdom, betrouwbaarheid, e.d.) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen (waarop zijn kritische parameterwaarden gebaseerd, de bandbreedtes van deze waarden, modelkalibratie, e.d.). Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven.

4.2 Aantasting woon- en leefklimaat

Het plangebied bevindt zich in een van de dichtstbevolkte gebieden van het land. Gelet hierop adviseert de Commissie de aantasting van het leefklimaat als uitgangspunt te nemen

⁹ Zo zal de ontwikkeling van het Oosterdokseiland worden afgerond met bebouwing voor het bedrijf Booking.com.

bij de beoordeling van de impact van het voornemen. De effecten op het leefklimaat zullen een optelsom van verschillende effecten zijn, zoals geluid, trillingen en externe veiligheid. Er is waarschijnlijk interactie tussen deze aspecten. Houd er rekening mee dat ook beneden wettelijke normen grote (veranderingen in) effecten op de leefbaarheid en gezondheid kunnen optreden.

Beschrijf in kwalitatieve zin de veranderingen in de woon-, werk- en recreatieve kwaliteit van het plangebied. Betrek hierbij ook de gebruiksfuncties van het gebied (woningen, scholen, recreatie en routes voor werk, school en dagelijkse activiteiten).

4.3 Woon- en leefomgeving per aspect

4.3.1 Geluid

Bereken de geluidseffecten van de varianten. Vergelijk de geluidseffecten van de varianten op basis van deze geluidsberekeningen op kaart. Geef op kaart niet alleen de contouren tot aan de maximale waarde(n) weer, maar ook onder de voorkeurswaarden van 55 dB in L_{den} en waar relevant L_{night} . L_{night} is nodig om in specifieke situaties het aantal slaapverstoorden te kunnen bepalen. Vermeld op deze kaart ook de ligging van woningen en andere gevoelige objecten. Hiermee worden ook de voor de volksgezondheid relevante verschillen zichtbaar.

Leg uit hoe de effecten zich verhouden tot de geluidproductieplafonds (GPP's) en of dit leidt tot wijziging van de GPP's. Betrek bij eventuele wijzigingen van de GPP's ook de leefbaarheids- en gezondheidsdoelstellingen.

Booggeluid

Het plangebied bevat meerdere bogen en vele wissels. Dat betekent dat booggeluid een belangrijk hinderaspect zal zijn voor dit gebied.¹⁰ Op dit moment valt het booggeluid niet binnen een specifiek wettelijk beoordelingskader. Vanwege het ingrijpende karakter van dit geluid adviseert de Commissie om in het MER een kwantitatieve inschatting te maken van het booggeluid voor zowel de referentiesituatie als voor de varianten. Geef een inschatting van de bandbreedte van mogelijke geluidniveaus bij woningen door booggeluid.

Maak hierbij gebruik van de kennis die ook wordt toegepast bij vergunningverlening van emplacementen. Onderzoek tevens welke aspecten van invloed zijn op dit type geluid (zoals de zwaarte van het materieel, de snelheid, de staat van onderhoud van het onderstel en infrastructurale aspecten als hoeken in het horizontale en verticale vlak) en welke mogelijke maatregelen genomen kunnen worden om dit geluid te voorkomen of te beperken.

4.3.2 Trillingen

Het aspect trillingen kan uitgewerkt worden conform de NRD. Het gaat om zowel trillingen die schade aan gebouwen kunnen veroorzaken als trillingen die hinderlijk zijn.¹¹ Mogelijke schade is met name relevant in de aanlegfase, hinder in de gebruiksfase.

¹⁰ Ook in verschillende zienswijzen van omwonenden en bewonersgroepen wordt aandacht gevraagd voor de hinder als gevolg van booggeluid.

¹¹ In meerdere zienswijzen wordt gewezen op zowel trillinghinder als schade aan gebouwen.

De onzekerheden in de bepaling van trillingniveaus bij het gebruik van rekenmodellen zijn groot. Daarom adviseert de Commissie hier specifiek op in te gaan en tevens aan te geven hoe daarmee wordt omgegaan. Geef daarom aan op welke wijze de rekenmodellen worden gevalideerd.

Geef aan of tijdens de aanleg en in de gebruiksfase monitoring wordt uitgevoerd en geef aan welke 'maatregelen achter de hand' beschikbaar zijn indien er overschrijdingen zijn.

4.3.3 Luchtkwaliteit

Geef, aannemende dat niet alleen met elektrische locomotieven wordt gereden, een realistische schatting van het maximale aantal diesellocomotieven. De Commissie adviseert om, naast het in kaart brengen van het risico op overschrijding van de normen zoals in de NRD is aangegeven, ook de concentraties NO₂, PM₁₀ en PM_{2.5} als gevolg van het voornemen beneden de grenswaarden weer te geven.

4.3.4 Bodem en water

Werk de aspecten bodem en water uit conform de NRD. Geef aan in hoeverre de verwachting bestaat dat zich in het plangebied explosieven in de bodem bevinden.

4.3.5 Archeologie

Beschrijf in het MER wat de effecten van het project zijn op archeologie. Geef aan in hoeverre in het plangebied sprake is van een (zeer) hoge archeologische verwachtingswaarde. Vanwege de risico's van het voornemen op het aanwezige bodemarchief mogelijk kan hebben voor de planvorming, is het van belang om nog onbekende archeologische waarden en mogelijke mitigerende maatregelen zo vroeg mogelijk in het planproces in beeld te brengen.

4.3.6 Veiligheid

Externe veiligheid

Beschrijf in het MER:

- de aard en omvang van de transporten van gevaarlijke stoffen, en de noodzaak om deze transporten via Amsterdam Centraal te laten lopen;
- de gevaren door vervoer van gevaarlijke stoffen via het spoor voor de referentiesituatie en voor de varianten, zodanig dat wijzigingen inzichtelijk worden;
- de voorziene maatregelen die de kans op ongevallen en/of de gevolgen ervan beperken.

Veiligheid in relatie tot reizigersstromen

De huidige beleefde drukte op het Centraal Station is groot. Het is daarom zaak op een zo objectief mogelijke manier te beschouwen of nu al sprake is van urgentie om de beschikbare reizigersruimte uit te breiden.

Breng de huidige en toekomstige reizigersstromen helder in beeld, alsmede de normgetallen en/of ontwerpwijzers. Geef op grond daarvan een beeld van de huidige en toekomstige veiligheidssituatie op de perrons, op de (rol-)trappen en in de tunnels.

4.3.7 Gezondheid

De Commissie adviseert in het MER in te gaan op de volksgezondheid in het studiegebied en de mogelijke (cumulatieve) effecten van het project hierop. Eventuele effecten op de gezondheid zullen voornamelijk samenhangen met de toename van geluid en trillingen, de verslechtering van de luchtkwaliteit en toegenomen externe veiligheidsrisico's.

Geef voor het aspect geluid het aantal 'ernstig gehinderden' en het aantal 'ernstig slaapgestoorden'. Hiervoor is het nodig via berekeningen inzicht te geven in de blootstelling van de geluidbelasting op de meest belaste gevel vanaf 45 dB L_{den} voor ernstige hinder en vanaf 45 dB L_{night} voor ernstige slaapverstoring. Beschrijf ook de uitgangspunten, bijvoorbeeld het aantal (goederen-)treinen dat 's nachts rijdt.

4.4 Ruimtelijke kwaliteit

Amsterdam Centraal Station is een monumentaal gebouw. Ook de directe omgeving van het station heeft zeer hoge stedenbouwkundige waarden. In de NRD is al opgemerkt dat het stationsgebied en omgeving een werelderfgoedlijststatus als buffergebied hebben. De ruimtelijke kwetsbaarheid en de aanwezige cultuurhistorische waarden zijn evident. Daarnaast worden in de NRD een aantal ruimtelijke ontwikkelingen opgesomd. Gelet op het voorgaande is een helder ruimtelijk kader vereist dat toetsingscriteria biedt voor de beoordeling van alternatieven. Dit kader – tot nu toe onder de noemer ruimtelijke visie – wordt op dit moment opgesteld door de gemeente Amsterdam. Het proces van opstellen is mede bepalend voor de inhoud van het kader. De Commissie adviseert daarom in te zetten op een nauwe samenwerking tussen project en gemeente, zodat een voor het project bruikbaar en hanteerbaar ruimtelijk kader tot stand komt. Het ligt voor de hand dat dit kader zowel betrekking heeft op de louter bouwkundige aanpassingen aan het station, als op de ruimtelijke ingrepen in het wijdere plangebied.

Gebruik voor het ruimtelijk kader duidelijk kaartmateriaal om de verschillende onderdelen van het project, zoals de vrije spoorkruising en het rangeerterrein in Watergraafsmeer, duidelijk weer te geven. Zorg ervoor dat de verbeeldingen en het kaartmateriaal het project en projectonderdelen zo helder en compact mogelijk uitleggen. Omdat het project zich in één van de dichtstbevolkte gebieden van Nederland bevindt, is een excellente communicatie van groot belang.¹²

5. Overige aspecten

Voor de onderdelen 'vergelijking van alternatieven', 'leemten in milieu-informatie' en 'samenvatting van het MER' heeft de Commissie geen aanbevelingen naast de wettelijke voorschriften.

¹² Uit de ingediende zienswijzen blijkt dat de verschillende bewoners- en gebruikersgroepen zich miskend voelen, omdat 'hun' gebied of complex niet is vermeld in de NRD.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Prorail

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van tracébesluit

Categorie Besluit m.e.r.: C2/D2.2

Activiteit: ProRail wil in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) ook op trajecten rond Amsterdam Centraal meer treinen laten rijden. Een aantal fysieke maatregelen moet het rijden met hogere intensiteiten en hogere snelheden van zowel goederen- als reizigerstreinen mogelijk maken zoals verlenging en verbreding van perrons, aanpassing van tunnels (oost en west) en de aanleg van een vrije spookruising ter hoogte van de Dijkgracht.

Procedurele gegevens:

Aankondiging start procedure: 21 september 2016

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 22 september 2016 t/m 2 november 2016

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 8 december 2016

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:

dhr. ing. E.H.A. de Beer

dhr. ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

dhr. dr. Y.S. Kok-Palma

dhr. ir. H. Otte

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De informatie die ze van het bevoegde gezag heeft ontvangen, vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een locatiebezoek afgelegd. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie de website op de pagina *Wat doet de Commissie* in het hoofdstuk Advisering www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3141](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft kennis genomen van 40 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 4 november 2016 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

