



Commissie voor de
milieueffectrapportage

PHS Amsterdam Centraal

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

3 november 2020 / projectnummer: 3141



1 Advies over het MER in het kort

ProRail wil met het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) op trajecten rond Amsterdam Centraal meer treinen laten rijden. Dit programma moet de groei van reizigers- en goederenvervoer in goede banen leiden. Meer concreet wil ProRail op een aantal drukke trajecten in de brede Randstad zes intercity's en zes sprinters per uur laten rijden, waarmee 'spoorboekloos' kan worden gereden. Daarvoor moet het spoornetwerk worden verbeterd.

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. Daarvoor zijn maatregelen nodig zoals verlenging en verbreding van perrons, waarvoor de middenspooren worden weggehaald, aanpassing van tunnels (oost en west) en het creëren van een vrije spookruising ter hoogte van de Dijkgracht.

Voor het tracébesluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER en de aanvulling daarop. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Wat blijkt uit de aanvulling?

Voor de in het voorlopig toetsingsadvies genoemde onderwerpen¹ is de beschikbare informatie nogmaals op een rij gezet. Voor enkele onderwerpen zijn nieuwe gegevens toegevoegd:

- Een geschematiseerde en theoretische uitwerking brengt in beeld wat de maximale piekniveaus door booggeluid in verschillende situaties kunnen zijn.
- Het werkelijke aantal vervoersbewegingen van gevaarlijke stoffen over spoor van de afgelopen jaren is beduidend lager dan is toegestaan volgens de plafonds van het basisnet². Met deze aantallen, nieuwe prognosegegevens en de mogelijk toekomstige rekenmethode is de kans op ongevallen met grote aantallen slachtoffers verwaarloosbaar klein.
- Visualisaties laten de toekomstige situatie bij de Dijkgracht zien. Vanuit verschillende standpunten is in beeld gebracht hoe een parkachtige en voor het publiek toegankelijke inrichting van de vrijkomende ruimte eruit kan zien.

Wat is het advies van de Commissie?

De aanvulling op het MER is voortvarend opgepakt. Daarbij is vooral gebruikgemaakt van bestaande informatie uit het MER, het Ontwerp-tracébesluit³ en het Informatiedocument⁴. Hiermee wordt een aantal vragen uit het voorlopig toetsingsadvies voldoende beantwoord. De aanvulling maakt duidelijk dat:

¹ In haar voorlopige toetsingsadvies vraagt de Commissie om een aanvulling op verschillende onderwerpen.
<https://commissiemer.nl/adviezen/3141>

² Het basisnet is een landelijk aangewezen netwerk voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over rijksinfrastructuur: hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdspoorwegen.

³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maart 2020. Ontwerp-tracébesluit Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal.

⁴ ProRail, juni 2014. Informatiedocument Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal.

- de voorkeursvariant invulling geeft aan nieuwe verkeersprognoses en optimalisaties (zoals het kunnen handhaven van het kunstwerk IJ-viaduct) en daarmee een doorontwikkeling is van variant 9.
- de piekniveaus door booggeluid sterk afhankelijk zijn van de afstand tussen bron en ontvanger en van eventueel aanwezige afscherpende objecten hiertussen. Dit is inzichtelijk gemaakt door voor fictieve situaties de piekniveaus van booggeluid te onderzoeken. Ook is duidelijk welke maatregelen dit piekniveau kunnen beperken.
- de kans op grote aantallen slachtoffers door het vervoer van gevaarlijke stoffen op grond van actuele verkeersgegevens verwaarloosbaar klein is. Daarbij is rekening gehouden met toekomstige rekenmethoden.
- de veiligheid van mensen op het station voldoet aan de richtlijnen voor veilig vluchten en dat actualisatie van evacuatiestudies plaatsvindt in het kader van het Bouwbesluit.
- PHS Amsterdam Centraal kansen biedt voor stedelijke ontwikkelingen direct grenzend aan het spoor en dat deze nu niet zijn meegewogen, omdat het tracébesluit de realisatie ervan niet borgt.

De Commissie constateert dat op twee punten nog essentiële informatie ontbreekt in het MER. Het gaat om de volgende informatie:

- **Maatregelen:** een beschrijving van de knelpunten die ontstaan als de PHS-dienstregeling op de huidige railinfrastructuur moet plaatsvinden en van de redenen om voor de voorgestelde maatregelen te kiezen;
- **Eenduidige referentiesituatie:** een vergelijking van de varianten met de voorkeursvariant op basis van een eenduidige referentiesituatie.

De Commissie adviseert deze ontbrekende informatie in een tweede aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het Tracébesluit. Dit is van belang omdat daarmee duidelijk is waarom de maatregelen uit de voorkeursvariant aansluiten op deze knelpunten.

Achtergrond

In 2010 heeft het kabinet een voorkeursbeslissing genomen over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Dit is vervolgens overgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Om de maatregelen rondom Amsterdam Centraal te kunnen nemen, stelt de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een tracébesluit vast. Omdat het gaat om de aanpassing van spoorinfrastructuur, wordt hiervoor een project-MER opgesteld.

Ondertussen zijn verschillende voor het project relevante besluiten genomen. In 2016 is gekozen voor het alternatief met een ongelijkvloerse kruising bij de Dijkgracht (alternatief 'A2-boven') en niet bij de Transformatorweg (alternatief 'A2-midden'). In 2018 is gekozen voor negen in plaats van tien doorgaande perronsporen op Amsterdam Centraal. Ook is toen besloten om de internationale treinen van en naar België voortaan te laten aankomen op en vertrekken vanaf Station Amsterdam Zuid.

Vorig advies

Bij de toetsing van het MER signaleerde de Commissie meerdere tekortkomingen die moeten worden ingevuld om het milieubelang volwaardig bij de besluitvorming over de aanpassingen van de spoorinfrastructuur te kunnen meewegen. Het gaat om:

- *een duidelijke omschrijving van doelen, de hieruit volgende knelpunten en passende maatregelen;*
- *de keuze en optimalisatie van de voorkeursvariant;*
- *een eenduidige beschrijving van de referentiesituatie om de varianten en de voorkeursvariant te vergelijken;*

- *de geluidsniveaus van booggeluid en mogelijke maatregelen;*
- *actualisatie van de risicoanalyse op grond van actuele informatie;*
- *een beschrijving van de effecten van calamiteiten;*
- *de rol van karakteristieken van de omgeving in de vormgeving van de overgangszone van spoor naar stedelijke omgeving en de beschrijving van kansen voor stedelijke ontwikkeling.*

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten. Dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – besluit over het tracébesluit voor het project PHS Amsterdam Centraal.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3141](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt ze aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Staan ze in een kader, dan is het uitvoeren ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het tracébesluit. Is dit niet het geval, dan zijn ze bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Doelen en maatregelen

Het MER en de aanvulling stellen dat met de nieuwe PHS–dienstregeling een aantal knelpunten ontstaat bij de bestaande railinfrastructuur. Een toelichting op de aard en omvang van deze knelpunten ontbreekt. Dit betekent dat niet onderbouwd is waarom voor de beschreven maatregelen en niet voor andere is gekozen.

Een voorbeeld van een knelpunt is het aantal kruisende treinen: hoe vaak leidt dit tot vertraging in de huidige situatie en verandert dit door de PHS–dienstregeling? Doordat een gekwantificeerde (capaciteits)analyse van de huidige situatie en de toekomstige situatie ontbreekt, is niet duidelijk wat de omvang van het probleem nu is en in de toekomstige dienstregeling wordt. Een ander voorbeeld is de maatregel om de perrons te verlengen: hoe vaak stoppen twee lange treinen, volgens de PHS–dienstregeling, gelijktijdig op Amsterdam Centraal, en waarom moeten deze treinen dan van hetzelfde perron gebruik maken?

Inzicht in de aard en omvang van het knelpunt is ook nodig om te kunnen toetsen of de gekozen maatregel het probleem (voldoende) oplost. De Commissie adviseert om voor het toelichten van de knelpunten en daaraan gekoppelde maatregelen gebruik te maken van een capaciteitsanalyse. Dit maakt inzichtelijk waarom aanpassing van de spoorinfrastructuur noodzakelijk is om de PHS–dienstregeling mogelijk te maken.

Overigens beschrijft de aanvulling voor elk van de voorgestelde maatregelen hoe deze bijdraagt aan de in het MER en de aanvulling genoemde knelpunten. De relatie tussen deze maatregelen en de knelpunten is hiermee gelegd. Echter, omdat een capaciteitsanalyse ontbreekt, is nog niet duidelijk of de knelpunten met de juiste maatregelen worden opgelost.

Door te laten zien welke keuzes gemaakt zijn en waarom en hoe het milieubelang daarin is meegewogen, is duidelijk hoe tot het voorgestelde eindresultaat is gekomen. Zeker bij complexe projecten met een lange doorlooptijd is de navolgbaarheid van (eerdere) keuzes relevant voor het uiteindelijke resultaat.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming aan de hand van een capaciteitsanalyse te beschrijven welke knelpunten het project moet oplossen en in hoeverre de gekozen maatregelen daaraan bijdragen.

2.2 Varianten en voorkeursvariant

Wijzigingen in verkeersprognoses en de route van HSL-treinen hebben een rol gespeeld bij het doorontwikkelen van variant 9 tot voorkeursvariant. In het ontwerp zijn optimalisaties doorgevoerd om het kunstwerk IJ-viaduct te kunnen handhaven en te voorkomen dat een extra grondkerende wand moet worden aangelegd. De belangrijkste aanpassingen zijn in de aanvulling op een rij gezet, waarmee duidelijk is hoe variant 9 is doorontwikkeld tot de voorkeursvariant.

Uit de aanvulling blijkt dat, na een inventarisatie van wensen en eisen van stakeholders, diverse varianten zijn verkend in een intern werkproces. Varianten waarvan op voorhand duidelijk was dat deze niet realistisch waren, zijn daarbij afgevallen. In het verdere proces is de naamgeving uit het interne werkproces aangehouden, te weten de varianten 7B, 8B en 9. Om de verschillen tussen de varianten te laten zien is figuur 1-4 uit deel C van het MER opgenomen in de aanvulling.⁵

De Commissie vraagt om in volgende complexe spoorprojecten nadrukkelijk aandacht te besteden aan een logische en navolgbare naamgeving van alternatieven en varianten. De gebruikte aanduiding met 7B, 8B en 9 leidt bij lezers mogelijk tot vragen over de ontbrekende nummers 1 t/m 7A en 8A. Daarbij is ook een goede visuele weergave van de verschillen tussen alternatieven en varianten belangrijk. Zo is de sporenlayout in figuur 3-4 van de aanvulling moeilijk te doorgronden, mede door het gebruikte schaalniveau.

2.3 Referentiesituatie

De aanvulling beschrijft wat de redenen zijn om in 2019 de referentiesituatie aan te passen. Tabel 3⁶ geeft een indicatieve vergelijking van de voorkeursvariant met de varianten 7B, 8B en 9. Dit leidt tot andere effectscores dan die in het MER. Tegelijkertijd wordt in de aanvulling geconcludeerd dat een vergelijking feitelijk niet gemaakt kan worden vanwege verschillende uitgangspunten en autonome ontwikkelingen.

⁵ Zie figuur 3.4 op bladzijde 25 van de aanvulling.

⁶ Zie bladzijde 29 van de aanvulling.

De ontwikkelingen, die hebben geleid tot een nieuwe referentiesituatie, zijn duidelijk op een rij gezet. De daadwerkelijke verschillen zijn echter niet inzichtelijk en daarmee is de invloed van de twee referentiesituaties op de effectbeoordeling nog steeds niet duidelijk. Zo is niet beschreven wat de prognose voor het goederenvervoer betekent voor de aantallen goederentreinen in de referentiesituaties: rijden er in de toekomstige situatie meer of juist minder goederentreinen via Amsterdam Centraal en wat betekent dit voor de effecten?

De Commissie concludeert dat een vergelijking van de varianten en de voorkeursvariant met dezelfde referentiesituatie ontbreekt. Dit geldt ook voor een onderbouwing van de verschillen tussen de uitkomsten. Dit betekent dat ook met de beschikbare informatie niet duidelijk is of alternatief 7B, 8B of 9 tot minder of andere milieueffecten had geleid dan de voorkeursvariant. Door alleen naar de onderscheidende effecten te kijken, is ook niet duidelijk of en wat de invloed van nieuwe referentiesituatie is op andere aspecten.

De Commissie adviseert om – voorafgaand aan de besluitvorming – de effectenvergelijking tussen de voorkeursvariant en de varianten 7B, 8B en 9 te maken. Doe dat uitgaande van dezelfde referentiesituatie of onderbouw in hoeverre de verschillen in de referentiesituatie tot andere uitkomsten leiden.

2.4 Geluid

De bandbreedte van de optredende piekniveaus door booggeluid is met fictieve situaties in beeld gebracht en opgenomen in tabel 4.⁷ De resultaten laten goed zien dat omgevingsfactoren zoals geluidschermen en gebouwen het piekniveau in belangrijke mate beïnvloeden. De aanvulling beschrijft ook welke maatregelen dat niveau kunnen beperken.

De invloed van huidige of toekomstige geluidschermen en gebouwen is niet meegenomen in de beoordeling van het booggeluid. Hierdoor is de beoordeling niet gebaseerd op de daadwerkelijke piekniveaus die in de praktijk kunnen optreden en daarmee niet in overeenstemming met de hinderbeleving in de praktijk. Tijdens de uitvoeringsfase moet nog bepaald worden waar welke maatregelen getroffen worden om geluidhinder door booggeluid te beperken of te voorkomen. De Commissie beveelt aan om de schematische situaties op dat ogenblik te vertalen naar de werkelijke situatie. Zo ontstaat een beter beeld van de te verwachten hinder door booggeluid op de verschillende locaties en worden maatregelen op de meest effectieve locatie toegepast.

2.5 Externe veiligheid en reizigersveiligheid

Externe veiligheid

De actuele aard en omvang van het transport van gevaarlijke stoffen en de gebruikte rekenmethode zijn in de aanvulling voldoende uitgewerkt. Realisatiegegevens van de afgelopen jaren over het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen laten zien dat het werkelijke aantal vervoersbewegingen met gevaarlijke stoffen beduidend lager ligt dan is toegestaan conform het basisnet. Op basis van deze gerealiseerde aantallen vervoersbewegingen, de

⁷ Zie bladzijde 33 van de aanvulling.

nieuwe prognosegegevens en de mogelijk toekomstige rekenmethode⁸ is de kans op ongevallen met grote aantallen slachtoffers verwaarloosbaar klein.

Reizigersveiligheid

Op grond van een in 2018 uitgevoerde ontruimingsstudie voldoen zowel de huidige als de toekomstige situatie op station Amsterdam Centraal aan de richtlijnen voor veilig vluchten, zo staat in de aanvulling. In het kader van het Bouwbesluit en de (nog te verlenen) omgevingsvergunning wordt de eindsituatie in een later stadium van het project getoetst.⁹ De Commissie beveelt aan om de onderbouwing van deze vergunning te baseren op geprognosticeerde maxima van de aantallen reizigers en werknemers.

2.6 Ruimtelijke kwaliteit

De aanvulling bevat voldoende toelichting op de effecten van het verlengen van de perrons op de cultuurhistorische waarden van de Oostertoegang. Verder zijn de kansen voor stedelijke ontwikkeling nader omschreven. Die kansen kunnen wel degelijk (zeer) positief uitpakken maar zijn als neutraal beoordeeld omdat ze niet met het tracébesluit geborgd worden. De beoordeling blijft daarmee over de hele linie negatief tot neutraal en leidt niet tot onderscheid tussen varianten. Deze kansen zijn relevant voor de omgeving. Daarom beveelt de Commissie aan om dit aandacht te geven in de publiekscommunicatie: welke stappen zijn nodig om de kansen voor stedelijke ontwikkeling te realiseren en hoe is daarmee rekening gehouden in het besluit?

Het Inpassingsplan draagt zorg voor het borgen of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de kruisende structuren en de overgangszone. De visualisaties van de toekomstige kruising Dijkgracht laten goed zien hoe een parkachtige en voor het publiek toegankelijke inrichting van de vrijkomende ruimte eruit kan zien. Deze inrichting staat nog niet vast. Mogelijk wordt ervoor gekozen om de nu getoonde groene omgeving niet of minder toegankelijk te maken. Voor die situatie ontbreekt een uitwerking, net als een weergave vanuit het perspectief van de reiziger. Ook hier is de aanbeveling om deze visualisaties in het kader van de communicatie naar de omgeving verder uit te werken.

⁸ De vigerende rekenmethode is gebaseerd op achterhaalde inzichten en ongevallen uit de jaren '80 van vorige eeuw. Wanneer een geactualiseerde rekenmethode wordt vastgesteld is nog niet bekend.

⁹ Zie bladzijde 39 van de aanvulling.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ing. Eugène de Beer

dr. Yvo Kok-Palma

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

ir. Henk Otte

ir. Femke Visser

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Tracébesluit.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D2.2, aanleg, wijziging of uitbreiding van spoorwegen.

Bevoegd gezag besluit

Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit

Prorail.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

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

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

