

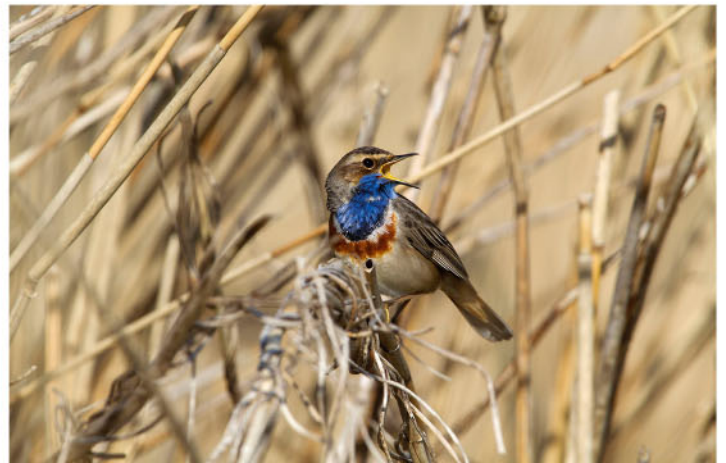


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Spoorverdubbeling Heerlen–Landgraaf

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling  
daarop

28 november 2019 / projectnummer: 3394



# 1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

In het programma 'EurekaRail' werken verschillende partijen<sup>1</sup> samen aan verbetering van het spoorwegennet tussen Nederland, België en Duitsland. Onderdeel daarvan is uitbreiding van de spoorverbinding tussen Heerlen en Landgraaf van één naar twee sporen. De spoorverbinding wordt voornamelijk gebruikt voor personenvervoer en in mindere mate voor goederenvervoer. Voordat Provinciale Staten van Limburg hierover besluiten zijn de milieugevolgen in een milieueffectrapport (MER) onderzocht.

De Commissie signaleerde in een eerder advies<sup>2</sup> over dit plan dat in het MER informatie ontbrak over het goederenvervoer en de effecten op geluid, trillingen en cultuurhistorie, die van belang is voor de besluitvorming. Zij adviseerde deze informatie aan te vullen voorafgaand aan de besluitvorming. De Provincie Limburg heeft de Commissie gevraagd opnieuw te adviseren over het MER en de aanvulling tezamen.

## Wat blijkt uit de aanvulling op het MER?

De aanvulling geeft aan dat landelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot een toename van het goederenvervoer op dit traject. Verder laat de aanvulling zien dat toepassing van extra raildempers de geluidbelasting voor de omgeving beperkt zal verlagen. Andere maatregelen voor het tegengaan van geluid- en trillinghinder zijn niet onderzocht, omdat dit niet zinvol of doelmatig wordt geacht. Tot slot blijkt uit de aanvulling dat de effecten op cultuurhistorische waarden groter zijn dan in het MER beschreven, omdat nu rekening is gehouden met het verdwijnen van bestaande industriële kunstwerken en de groenstrook met bomen langs de Leenstraat.

## Wat is het advies van de Commissie?

De aanvulling is beknopt en gaat systematisch in op de onderdelen waarvoor in het MER nog informatie ontbrak. **De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER met de aanvulling echter nog een aantal tekortkomingen.** Zij acht deze informatie essentieel voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming over het inpassingsplan.

De Commissie constateert dat voor de aspecten geluid en trillingen de nadruk wordt gelegd op (wettelijke) eisen en doelmatigheid en niet op kansen, die de spoorverdubbeling biedt om gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving te beperken. Diverse maatregelen zijn niet op hun effectiviteit onderzocht of zijn als ondoelmatig gekwalificeerd. Daardoor vallen mogelijk kansrijke maatregelen bij voorbaat af, zonder dat hierover een bestuurlijke afweging door Provinciale Staten heeft plaatsgevonden. Bovendien is in het MER en de aanvulling de trillinghinder voor omwonenden mogelijk onderschat.

De Commissie adviseert bovengenoemde informatie in een nieuwe aanvulling op het MER op te nemen, alvorens een besluit te nemen over het inpassingsplan. De provincie Limburg heeft aangegeven dit advies over te nemen en de Commissie opnieuw om advies te vragen over de aanvullende informatie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe.

<sup>1</sup> In EurekaRail bundelen de provincie Limburg en de provincie Noord-Brabant hun krachten. EurekaRail wordt ondersteund door Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is medegefinancierd door de Europese Unie.

<sup>2</sup> Zie het [voorlopig toetsingsadvies](#) over het milieueffectrapport, uitgebracht op 17 juni 2019.



Figuur 1: Tracé Heerlen–Landgraaf en Landgraaf–grens (bron: MER)

### **Achtergrond**

Voor de verdubbeling van de spoorverbinding tussen Heerlen en Landgraaf wordt een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) opgesteld. Voor het besluit over het PIP door Provinciale Staten van Limburg wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen, omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden en het kader vormt voor latere mogelijk m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten. Het MER geeft aan dat het project mogelijk ook m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig is op grond van categorie C2 (uitbreiding van een spoorweg voor spoorverkeer over lange afstand) of D2 (uitbreiding van een spoorweg in een gevoelig gebied).

### **Waarom een advies?**

De provincie heeft de Commissie m.e.r. gevraagd om de kwaliteit van het aangevulde MER te beoordelen.

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is 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. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Limburg – besluit over het inpassingsplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) het nummer 3394 in te vullen in het zoekvak.

## **2 Toelichting op het advies**

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft zij adviezen voor de aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten van Limburg.

### **2.1 Goederenvervoer**

In het MER en de deelrapportages over geluid en trillingen werd volgens de Commissie geen consistent beeld gegeven over de aantallen goederentreinen in de huidige en toekomstige

situatie.<sup>3</sup> Hierdoor was onzeker of het onderzoek naar geluid en trillingen wel een voldoende betrouwbaar en representatief beeld gaf. Omdat goederentreinen voor een belangrijk deel van de geluid- en trillinghinder kunnen zorgen, was ook onduidelijk hoe de effectbeoordeling geïnterpreteerd moest worden.

In de aanvulling is een nadere toelichting gegeven op het jaargemiddelde (3,56 per etmaal) en het maximaal (4-5 per etmaal) aantal goederentreinen op dit traject waarvan in de onderzoeken is uitgegaan. Hiermee is de onduidelijkheid over de uitgangspunten voor het geluid- en trillingenonderzoek weg genomen. Aangegeven is dat de spoorverdubbeling niet zal leiden tot een hoger aantal goederentreinen op dit traject. De maximale aantallen waarvan in de deelonderzoeken geluid en trillingen is uitgegaan, worden verklaard uit landelijke prognoses voor 2030 en worden begrensd door de 'milieurimte'.<sup>4</sup>

De Commissie wijst in dit verband nog wel op het volgende. Het traject Heerlen-Landgraaf wordt normaal gesproken weinig gebruikt voor goederenvervoer. De aanvulling geeft aan dat het goederentreinverkeer zich kenmerkt door langjarige schommelingen in de vervoersbehoefte, waardoor op een bepaalde route goederentreinverkeer voor een periode ontstaat of juist weer wegvalt. In het verleden hebben zich situaties voorgedaan waarbij het traject relatief veel werd gebruikt, omdat een andere route voor goederenvervoer tijdelijk niet beschikbaar was. De spoorverdubbeling leidt er mogelijk toe dat de genoemde schommelingen meer gefaciliteerd worden waardoor het aantal goederentreinen kan stijgen. Dit kan relevant zijn voor de werkelijke toename van geluid- en trillinghinder. De Commissie adviseert hier rekening mee te houden bij de afweging over te nemen maatregelen (zie § 2.2 en 2.3 van dit advies).

## 2.2 Geluidhinder

Uit het MER bleek dat de spoorverdubbeling tot zeer negatieve geluideffecten voor omwonenden leidt. In het MER zijn mitigerende maatregelen onderzocht waarmee deze effecten beperkt kunnen worden, maar dit onderzoek is beperkt gebleven tot maatregelen die als 'doelmatig' worden beoordeeld.<sup>5</sup> Ook met inbegrip van deze maatregelen blijkt nog steeds sprake te zijn van zeer negatieve effecten. Omdat geluidhinder en slaapverstoring kunnen leiden tot gezondheidsproblemen bij mensen die dicht langs het spoor wonen, is meer inzicht nodig in mogelijke maatregelen die negatieve effecten van de spoorverdubbeling beperken en zo mogelijk ook de huidige leefomgevingskwaliteit verbeteren.

In de aanvulling is aangegeven welke autonome ontwikkelingen van invloed zijn op de geluidbelasting<sup>6</sup> en is nogmaals aangegeven dat in het MER alleen onderzoek is gedaan naar

<sup>3</sup> De Commissie constateerde dat het MER en de deelrapportages over geluid en trillingen geen consistent beeld gaven over de aantallen goederentreinen. In het MER is aangegeven dat in de toekomstige situatie het huidige aantal goederentreinen wordt gefaciliteerd. Het huidige aantal goederentreinen was in het MER niet aangegeven. Uit de deelrapportages geluid en trillingen bleek echter dat voor de toekomstige situatie (zowel in referentiesituatie als bij realisatie van het project) werd uitgegaan van aanzienlijke grotere aantallen goederentreinen dan in de huidige situatie.

<sup>4</sup> Zoals het MER aangeeft wordt het maximaal aantal goederentreinen dat per etmaal mag rijden bepaald door de beschikbare milieurimte, zoals de geluidproductieplafonds. Binnen deze milieurimte is, wanneer de tweede grensoverschrijdende reizigerstrein gaat rijden, nog ruimte voor maximaal 4-5 goederentreinen per gemiddelde werkdag in twee richtingen samen.

<sup>5</sup> Bij deze beoordeling speelt vooral de verhouding tussen kosten en baten een rol.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld het gebruik van stiller treinmaterieel en het vervangen van houten dwarsliggers door betonnen dwarsliggers.

wettelijke 'doelmatige maatregelen'. Het effect van het plaatsen van geluidschermen is niet onderzocht, omdat dit vanuit stedenbouwkundig of landschappelijk oogpunt ongewenst zou zijn. Deze stelling is niet onderbouwd. Wel zijn in de aanvulling enkele scenario's met inzet van extra raildempers opgenomen. Op basis van de kosten daarvan zijn deze maatregelen als disproportioneel beoordeeld. Gesteld wordt dat het vanuit beleidsmatig oogpunt niet wenselijk is om extra maatregelen in te zetten bij situaties met een geluidbelasting onder wettelijke normen, omdat hiermee een precedent zou ontstaan ten aanzien van het wettelijk doelmatigheidscriterium.

De Commissie is van mening dat de bovengenoemde argumenten om maatregelen niet in het MER te onderzoeken of 'weg te schrijven', niet valide zijn. Zoals in haar toetsingsadvies aangegeven, is het MER bij uitstek bedoeld om milieuvriendelijker opties in beeld te brengen.<sup>7</sup> Op basis van de effectiviteit van de maatregelen, kosten en andere belangen kunnen Provinciale Staten vervolgens afwegen welke maatregelen genomen moeten worden. Door maatregelen bij voorbaat weg te schrijven op basis van ondoelmatigheid of kosten, kan deze afweging feitelijk niet plaatsvinden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een overzicht te geven van maatregelen waarmee de geluidbelasting voor de omgeving kan worden beperkt, en daarin ook de plaatsing van geluidschermen op te nemen. Geef aan tot welke reductie van de geluidbelasting dit leidt en tot welke 'neveneffecten', zodat deze factoren kunnen meewegen bij het te nemen besluit.

## 2.3 Trillinghinder

In het MER werd volgens de Commissie een te rooskleurig beeld geschetst van de effecten van de spoorverdubbeling op trillinghinder, vooral voor mensen die direct langs het spoor wonen. Dat komt door de gebruikte methodiek, waarbij is uitgegaan van een procentuele toename in een relatief brede zone van 100 meter aan weerszijden van het spoor (clusterbenadering).<sup>8</sup> Verder ontbrak in het MER een overzicht van mogelijke maatregelen waarmee trillinghinder kan worden voorkomen of beperkt.

In de aanvulling is een nadere uitleg gegeven van de methodiek waarmee de trillinghinder voor omwonenden is bepaald. Gesteld wordt dat hierbij van een worst case benadering is uitgegaan. Voor het bepalen van de procentuele toename van het aantal gehinderden kan de Commissie zich hierin vinden. De Commissie constateert echter dat voor maatgevende woningen (woningen die het dichtst langs het spoor staan) een opvallend beperkte toename van de trillingssterkte wordt berekend.<sup>9</sup> Dit komt omdat een lage waarde voor geometrische

<sup>7</sup> Uit het MER bleek immers dat het aantal ernstig gehinderden sterk zal toenemen. Zie hiervoor de samenvatting (pagina 8) en hoofdstuk 7 van het MER.

<sup>8</sup> In het MER is – op basis van de Beleidsregel Trillinghinder Spoor (BTS) – een studiegebied van 100 meter aan weerszijden van het spoor aangehouden. De beoordeling van de effecten is gebaseerd op de procentuele toename van het aantal gehinderden binnen de genoemde zone. Omdat dit percentage (2,6%) lager is dan 5% is het effect van de toename van trillinghinder als neutraal beoordeeld. Dat binnen het relatief grote studiegebied (met een groot aantal bewoners) procentueel slechts een beperkt aantal bewoners meer gehinderd wordt, wil echter niet zeggen dat geen relevante toename van trillinghinder plaatsvindt.

<sup>9</sup> De beperkt toename is opvallend omdat afstand tussen het spoor en deze woningen duidelijk afneemt: van (circa) 13 meter naar 10 meter en van 15 meter naar 11 meter. Dit blijkt uit de bijlagen bij het 'deelrapport trillingen' van het MER.

uitbreidingsdemping en/of voor bodemdemping is aangehouden. Deze aannames zijn niet in het MER of in de aanvulling onderbouwd en zijn volgens de Commissie niet aannemelijk, gezien de zeer korte afstand van de woningen tot het spoor. Daardoor is de trillinghinder voor maatgevende woningen mogelijk onderschat.

De aanvulling geeft verder aan dat trillinghinder voor omwonenden alleen beperkt zou kunnen worden door middel van een trillingsscherm. De effectiviteit daarvan is niet onderzocht omdat deze maatregel vanwege de kosten 'niet doelmatig' zou zijn. De Commissie is van mening dat dit argument niet valide is. Bovendien zijn er ook andere maatregelen denkbaar, bijvoorbeeld 'under sleeper pads'<sup>10</sup>, ballastmatten of aangepaste spoorconstructies.

Zoals in het voorlopig toetsingsadvies en § 2.2 van dit advies aangegeven, is het MER bij uitstek bedoeld om milieuvriendelijker opties in beeld te brengen. Op basis van de effectiviteit van de maatregelen, kosten en andere belangen kunnen Provinciale Staten vervolgens afwegen welke maatregelen genomen moeten worden. Door maatregelen bij voorbaat weg te schrijven op basis van ondoelmatigheid of kosten, kan deze afweging feitelijk niet plaatsvinden. Dit is extra belangrijk als zou blijken dat de trillinghinder is onderschat.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de aannames voor geometrische uitbreidingsdemping en/of bodemdemping te onderbouwen dan wel aan te passen, bijvoorbeeld op basis van metingen;
- de effectbeoordeling op basis hiervan zo nodig aan te passen;
- een overzicht te geven van maatregelen waarmee trillinghinder voor (maatgevende) woningen kan worden beperkt. Geef aan tot welke reductie van trillinghinder dit leidt, zodat dit kan meewegen bij het te nemen besluit.

Tenslotte geeft de Commissie in overweging om – voornamelijk met het oog op de woningen dicht langs het spoor – na realisatie van de spoorverdubbeling de werkelijke trillingsniveaus te meten, overeenkomstig de 'oplevertoets BTS'.

## 2.4 Landschap en cultuurhistorie

In het MER waren de effecten op landschappelijke en cultuurhistorische waarden onvolledig beschreven en daardoor te positief beoordeeld.

In de aanvulling is de beoordeling van de effecten op landschappelijke en cultuurhistorische waarden aangepast. Aangegeven is dat het vernieuwen of aanpassen van industriële kunstwerken leidt tot het verdwijnen of verminderen van de cultuurhistorische herkenbaarheid. Ook het (deels) verdwijnen van de groenstrook met bomen in de Leenstraat wordt als negatief effect beoordeeld. Alle varianten scoren hierdoor negatiever op de onderdelen landschap en cultuurhistorie dan in het MER.<sup>11</sup> Om die reden zijn in de aanvulling

<sup>10</sup> Under sleeper pads (ook wel dwarsligger zolen) zijn elastische matten die onder de dwarsliggers worden geplaatst. Zij zorgen voor een betere drukverdeling op het ballast.

<sup>11</sup> De Commissie wijst er op dat aangepaste scores in de tabellen moeilijk te lezen en begrijpen zijn, door het gebruik van 'tracked changes' en doordat in tabel 8-1 de gebruikte kleuren niet zijn aangepast aan de nieuwe scores.

aanvullende mitigerende maatregelen opgenomen. Hiermee is voldoende informatie beschikbaar gekomen voor de besluitvorming.

VOORLOPIG

## **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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

drs. Roeland During  
drs. Pieter Jongejans (secretaris)  
drs. Allard van Leerdam  
ing. Hans van Leeuwen  
ir. Harry Webers (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Provinciaal inpassingsplan.

### **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 C02, D02.2, "uitbreiding of wijziging van een spoorweg". Een MER is ook nodig omdat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Provinciale Staten van Limburg.

### **Initiatiefnemer besluit**

Het College van Gedeputeerde Staten van Limburg.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 10 mei 2019 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### **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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3394](#) in te vullen in het zoekvak.



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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

