

Grote Markt Oostzijde, Groningen

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport

8 juli 2008 / rapportnummer 2100-39

1. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen heeft het voornemen om de Grote Markt Oostzijde te verbeteren. Hierbij wordt de vooroorlogse bouwgrens hersteld door de oostzijde van de Grote Markt naar voren te schuiven. Achter de nieuwe oostzijde ontstaat de Nieuwe Markt; een nieuw plein waar het Groninger Forum wordt gebouwd. Het Forumgebouw is een nieuwe culturele voorziening aan de Nieuwe Markt met daaronder een parkeergarage en fietsenstalling. De verwachting is dat dit project 500.000 bezoekers of meer per jaar zal trekken. Voor het project wordt het bestemmingsplan 'Binnenstad 1995' herzien. Ten behoeve van besluitvorming over dit plan wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het gaat hier om een gecombineerde plan- en besluit-m.e.r.-procedure.¹

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport. Dat wil zeggen dat het MER onvoldoende basis biedt voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming, als de volgende informatie ontbreekt:

- te verwachten bezoekersaantallen, verkeersgevolgen en gevolgen met betrekking tot de parkeer capaciteit;
- de gevolgen voor de luchtkwaliteit en geluidshinder;
- de gevolgen voor de cultuurhistorie;
- een heldere en volledige samenvatting.

In de volgende hoofdstukken geeft de Commissie in meer detail weer welke informatie in het MER moet worden opgenomen. De Commissie bouwt in haar advies voort op de startnotitie. Dat wil zeggen dat in dit advies niet wordt ingegaan op de punten die naar de mening van de Commissie in de startnotitie voldoende aan de orde komen.

2. ACHTERGROND EN BESLUITVORMING/OF PROBLEEMSTELLING, DOEL, BELEID EN BESLUITEN

2.1 Achtergrond, probleemstelling en doel

Doelstelling van de voorgenomen activiteit is volgens de startnotitie om de ruimtelijke en functionele problemen op te lossen en van de Grote Markt Oostzijde weer een bruisend onderdeel van de binnenstad te maken. Uitgangspunten hierbij zijn:

- het herstellen van de ruimtelijke ingrepen die tijdens de wederopbouw zijn uitgevoerd;
- het gebied functioneel (sociaal, economisch, cultureel) aantrekkelijker maken.

Werk in het MER deze doelstelling verder uit. Het is aan te bevelen de doelstelling zo te beschrijven dat de alternatieven eraan getoetst kunnen worden en de doelstelling een rol kan vervullen bij de afbakening van te beschrijven

¹ Voor technische details over de m.e.r. zie Bijlage 1

alternatieven en het verhelderen waarom andere oplossingsrichtingen buiten beschouwing worden gelaten.

2.2 Beleidskader

In de startnotitie staat een duidelijke opsomming van het voor onderhavige m.e.r.-procedure relevante beleid. Geef in het MER vooral aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten dit beleid aan het project stelt.

2.3 Te nemen besluit(en)

In de startnotitie staat aangegeven aan welk besluit de m.e.r.-procedure is gekoppeld en hoe de procedure verloopt. Uit de startnotitie blijkt niet op welke basis de verplichting tot het opstellen van een plan-MER rust. Geef dit in het MER aan en geef tevens aan welke verdere besluiten ten behoeve van het project nog moeten worden genomen. Geef aan wie deze besluiten neemt.

3. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

3.1 Algemeen

De voorgenomen activiteit betreft de realisatie van het project Grote Markt Oostzijde met als hoofduitgangspunten:

1. Herstel van de vooroorlogse bouwgrens (naar voren schuiven van de oostzijde van de Grote Markt).
2. Nieuwe Markt (nieuw stadsplein achter de nieuwe oostzijde).
3. Groninger Forum (nieuwe culturele voorziening aan Nieuwe Markt met daaronder een parkeergarage).

De startnotitie samen met het Programma van Eisen Stedenbouw, Openbare Ruimte en Verkeer (27 juni 2006), het Programma van Eisen ten behoeve van het voorlopig ontwerp Groninger Forum (16 mei 2007) en het Programma van Eisen Parkeergarage Grote Markt (mei 2007) geven een helder beeld van de voorgenomen activiteit.

3.2 Alternatieven

De startnotitie geeft aan dat in het MER een meest milieuvriendelijk alternatief en een voorkeursalternatief zullen worden ontwikkeld, beschreven en vergeleken.

Mede gezien de lange termijn van realisatie en de kans dat een gedeelte van het programma nog kan wijzigen, kan er aanleiding zijn om alternatieven of varianten te ontwikkelen, bijvoorbeeld wat betreft de invulling van de diverse functies, en zo de bandbreedte van het MER te vergroten. Dit kan voorkomen dat programmawijzigingen in de toekomst een nieuw MER noodzakelijk maken. De verschillende programma-invullingen kennen waarschijnlijk andere verkeerseffecten en oplossingen.

Geef (voor elk van de beschreven alternatieven) aan hoe de uitvoering plaats zal vinden en wat voor milieueffecten deze uitvoering tot gevolg zal hebben².

3.3 Meest milieuvriendelijk alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) moet:

- uitgaan van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming en/of verbetering van het milieu;
- binnen de competentie van de initiatiefnemer liggen.

Het is belangrijk om doelgericht een mma te ontwikkelen. Dit vraagt een open en creatieve houding. De Commissie adviseert om in dit ontwikkelproces vooral aandacht te besteden aan:

- mobiliteitsmanagement (waaronder openbaar vervoer, P+R-locaties, fietsbeleid, prijsbeleid) als sturingsinstrument
- maatregelen ter beïnvloeding van doorstroming en capaciteit van de omliggende infrastructuur.
- maatregelen om de beleefbaarheid c.q. zichtbaarheid en behoud *in situ* van het bodemarchief te realiseren³;
- duurzame stedelijke ontwikkeling (met name energie/CO₂ en leefomgeving).

3.4 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 ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Bij de beschrijving van de referentie kunnen ook scenario's meegewogen worden zoals bijvoorbeeld de aanleg en realisatie van de eerste RegioTram door de stad Groningen. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

4. BESTAANDE MILIEUSITUATIE EN MILIEUGEVOLGEN

4.1 Algemeen

De bestaande milieutoestand, autonome milieuontwikkeling en de milieueffecten van de alternatieven moeten gelijkwaardig worden beschreven. Geef per milieuaspect aan of er mitigerende maatregelen mogelijk zijn, die de verwachte negatieve effecten op dat aspect kunnen wegnemen of verzachten. Werk deze mitigerende maatregelen vervolgens, indien mogelijk kwantitatief, uit ten

² Geef bijvoorbeeld aan op welke wijze de afvoer van de grond plaats vindt. Indien dit per as gebeurt, maak dan een schatting van de (verkeers)effecten hiervan.

³ In het bijzonder de brede toegang van de parkeergarage (Schoolstraat) en de toegang tot de Nieuwe Markt. Beiden zijn door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten in haar inspraakreactie als belangrijke aandachtspunten gemarkeerd (zie reactie 1, bijlage 2).

behoefte van het mma en geef hierbij aan of deze maatregelen ook onderdeel uitmaken van het voorkeursalternatief.

Bij de beschrijving van de milieugevolgen dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- Ga bij de effectbeschrijving apart in op de aanlegfase en de gebruiks- en beheersfase.
- Het studie-, respectievelijk invloedsgebied moet zodanig ruim worden gekozen, dat in dit kader relevante verkeerskundige effecten en de daarvan afgeleide aspecten lucht en geluid⁴ in het MER worden meegenomen en meegewogen. Denk bij de begrenzing van het studiegebied aan de parkeerroute voor bezoekers tussen de binnenring en de parkeerplaatsen.
- Expliciet dient te worden ingegaan op cumulatie van (tijdelijke) effecten voor de omwonenden.
- Bij onzekerheden over het wel of niet optreden van effecten moet een betrouwbaarheidsanalyse worden uitgevoerd of een 'worst case scenario' worden gebruikt.
- De manier waarop milieugevolgen zijn bepaald dient inzichtelijk en controleerbaar te zijn door het opnemen van basisgegevens in bijlagen of expliciete verwijzing naar geraadpleegd achtergrondmateriaal.

4.2 Bezoekersaantallen, parkeren en verkeerseffecten

De Commissie adviseert bij het onderzoek naar de verkeersaspecten (inclusief de afgeleide aspecten luchtkwaliteit en verkeersgeluid) ook (de bandbreedte van) verwachte bezoekers aantallen mee te nemen. De verkeersaantrekkende werking is een belangrijke veroorzaker van milieueffecten van het voornemen. Daarom is een goede onderbouwing van het verwachte aantal bezoekers van groot belang. Het MER dient helder aan te geven op welke aannames het aantal bezoekers per jaar gebaseerd is. Neem bij de schatting van bezoekersaantallen ook personeel en goederenstromen (toeleveranciers) mee.

Geef voor de verschillende te onderzoeken alternatieven welke aannames zijn gehanteerd ten aanzien van:

- de verdeling van het aantal bezoekers over de dag, de week en het jaar, met een inschatting van de waarschijnlijke herkomst van de bezoekers;
- de verdeling van bezoekers over verschillende vervoerswijzen;
- de piekbelasting van bezoekersaantallen op toegangswegen, verkeersknooppunten⁵ en de parkeercapaciteit.

Gezien de onzekerheid die bestaat over de te verwachten aantallen adviseert de Commissie te werken met een meest waarschijnlijk scenario en een maximaal scenario (maximale gebruiksruimte).

Geef aan of, en zo ja, een schatting van het aantal verkeersbewegingen die na 23.00 uur zullen plaatsvinden, met het oog op de berekening van de geluidshinder.

⁴ Bij bepaling van akoestisch relevante verschillen kan gedacht worden aan het meenemen van wegen in het akoestisch onderzoek waar een toename van meer dan 30% of een afname van meer dan 20% verkeer is te verwachten. Dit komt overeen met een toe-/afname van 1 of meer dB L_{den} .

⁵ Dit kan bijvoorbeeld via een beschrijving van de I/C-verhouding (verhouding tussen de verkeersintensiteit op een weg en de capaciteit van die weg als maat voor de kwaliteit van de verkeersafwikkeling) op de meest belangrijke wegen en de belastinggraad van de kruispunten.

4.3 Woon- en leefmilieu

4.3.1 Lucht

Beschrijf de gevolgen van de verschillende alternatieven voor de luchtkwaliteit in de directe omgeving van de geplande parkeergarage en de parkeerroute voor bezoekers, onafhankelijk of sprake zal zijn van overschrijding van grenswaarden. Volg hierbij de luchtkwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer (Wm). Maak gebruik van modelberekeningen die voldoen aan de Regeling beoordeling luchtkwaliteit (2007). Houd daarbij rekening met de gevolgen van eventuele congestie op de luchtkwaliteit. Geef aan hoe wordt voldaan aan de luchtkwaliteitseisen. Voor de afbakening van het studiegebied is het van belang die gebieden mee te nemen waar significante gevolgen⁶ te verwachten zijn.

Geef in het MER voor fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}⁷) en NO₂ inzicht in de concentratieniveaus en eventuele overschrijdingen van grenswaarden zowel voor de autonome ontwikkelingen als voor de verschillende alternatieven. Beschrijf:

- de ligging en grootte van eventuele overschrijdingsgebieden;
- de hoogste concentraties binnen de overschrijdingsgebieden;
- de hoeveelheid woningen en andere gevoelige bestemmingen gelegen binnen de verschillende overschrijdingsgebieden;
- de mate van overschrijding van grenswaarden;

Het is niet te verwachten dat de grenswaarden⁸ en richtwaarden⁹ voor de overige stoffen uit de Wm zullen worden overschreden. Gezien de jurisprudentie beveelt de Commissie toch aan de concentraties van deze stoffen en de toetsing daarvan aan de grenswaarden op te nemen in het MER.

4.3.2 Geluid

Het MER dient een beeld te geven van de cumulatieve geluidssituatie in de (woon)omgeving ten gevolge van de geluidemissie van het verkeer en het geluid afkomstig van de activiteiten in de Grote Markt Oostzijde, het Groninger Forum en de parkeergarage. Breng zowel de geluidbelasting als het aantal geluidgehinderden in het studiegebied in beeld. Geef in het MER aan of aan de wettelijke voorkeurswaarden c.q. grenswaarden kan worden voldaan.

4.3.3 Veiligheid

Beschrijf in het MER de mogelijke effecten van de aanleg en realisatie van het project op de sociale veiligheid in het studiegebied. Houd bij deze beschrijving ook rekening met eventuele hinder (anders dan geluid door verkeer) door de toename in bezoekers in verblijfsgebieden.

⁶ Uit jurisprudentie blijkt dat een toename van meer dan 0,1 microgram/m³ kan worden aangemerkt als significant.

⁷ Het Europese Parlement heeft op 11 december 2007 streef- en grenswaarden voor PM_{2,5} vastgesteld. Voor PM_{2,5} geldt een grenswaarde: jaarnorm 25 µg/m³ per 2015; en streefwaarden van 20 µg/m³ per 2020 en; een reductie doelstelling voor de “gemiddelde-blootstellingsindex” (GBI) tot 20% voor de periode 2010-2020 De “gemiddelde-blootstellingsindex” is de gemiddelde-blootstelling van de bevolking van een lidstaat die voor het referentiejaar (2010) wordt vastgesteld met het doel de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid te verminderen en die waar mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. Naar verwachting zal de nieuwe EU-richtlijn eind 2008 zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. In beginsel kunnen de bepalingen van een richtlijn geen rechtstreekse werking hebben voordat de implementatietermijn is verstreken. Lidstaten dienen zich gedurende deze termijn wel te onthouden van maatregelen die het bereiken van het doel van de richtlijn in gevaar zouden brengen.

⁸ Grenswaarden voor SO₂, CO, Pb, en benzeen.

⁹ Richtwaarden voor nikkel, arseen, cadmium, ozon en benzo(a)pyreen.

4.4 Bodem en water

Beschrijf de geohydrologische situatie, zodanig dat de (tijdelijk en definitieve) effecten van realisatie van de parkeergarage op de omgeving (zettingen, trillingen en grondwaterstanddaling) in beeld kunnen worden gebracht. Geef aan welke onzekerheden er zijn die kunnen leiden tot risico's bij de realisatie. Vooral het al-dan-niet voorkomen van potklei als afdichtende laag is in dit opzicht relevant.

Beschrijf de kwaliteit van de bodem, de diepere ondergrond en het grondwater, geef aan of verontreinigingen aanwezig zijn en of eventueel sanering nodig is. Geef aan of met een gesloten grondbalans gewerkt kan worden of dat er grond zal moeten worden afgevoerd. Geef in dat geval aan wat de kwaliteit is van de af te voeren grond.

Geef aan wat de effecten van het voornemen zijn op de ondiepe grondwaterstand. Maak met behulp van isohypsenkaarten duidelijk wat de stijghoogte is in de watervoerende pakketten en in hoeverre deze eventueel verandert (tijdelijk en definitief). Uit het MER moet blijken of voor de aanleg van de ondergrondse parkeergarage weerstandbiedende lagen worden doorgraven, en of dit extra kwel vanuit dieper gelegen grondwatervoerende pakketten tot gevolg zal hebben. Indien dit het geval is, geef dan aan welke tegenmaatregelen worden genomen.

Geef aan of er voldoende ruimte is voor de opvang van overtollig regenwater en in hoeverre de bestaande afvoer van grondwater naar drains en naar het oppervlaktewater gehinderd wordt door de ondergrondse parkeergarage.

4.5 Natuur

Geef in het MER aan of voor het voornemen een ontheffing van de minister van LNV vereist is op grond van artikel 75 van de Flora en faunawet. Indien dat vereist is, motiveer dan in het MER op grond waarvan verondersteld wordt dat ontheffing verleend zal worden.

4.6 Beeldkwaliteit en cultuurhistorie

Geef, in aanvulling op wat reeds in de startnotitie is beschreven, in het MER een overzicht van de cultuurhistorische waarden in het plangebied, waaronder de archeologische, (steden)bouwkundige en historisch-geografische waarden. Ga daarbij expliciet in op de waardering van het aanwezige erfgoed, mede met het oog op de hoge (archeologische) verwachtingswaarden, de aanwezige gebouwde monumenten en het beschermde stadsgezicht Groningen. Uit het MER moet blijken wat de omvang en begrenzing van eventuele archeologische vindplaatsen is en of deze behoudenswaardig zijn. Geef in het MER duidelijk aan wat het effect van de verschillende alternatieven is op aanwezige cultuurhistorische waarden, waaronder dus ook het bodemarchief. Maak daarbij waar nodig onderscheid in de beleefde, inhoudelijke en fysieke kwaliteit van de aanwezige waarden. Ga hierbij ook in op de effecten van eventuele (tijdelijke) veranderingen in grondwaterstand, trillingen en vallend gesteente tijdens de sloop- en bouwwerkzaamheden.

In de startnotitie en Programma van Eisen Stedenbouw, Openbare Ruimte en Verkeer wordt beschreven hoe de geplande activiteit (visueel of qua beeld)

past in de historische omgeving van het plangebied. Neem deze in het MER over en maak daarbij gebruik van duidelijke visualisaties.

Besteed nadrukkelijk ook aandacht aan de verwachte positieve effecten van de voorgenomen activiteit.

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.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders gemeente Groningen

Bevoegd gezag: gemeenteraad gemeente Groningen

Besluit: herziening bestemmingsplan "Binnenstad 1995"

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C10.1

Activiteit: Herstel van de vooroorlogse bouwgrens door afbraak van de bestaande oostzijde en bouw van een nieuwe oostzijde, dieper naar voren geschoven op de Grote Markt. Aanleg van de Nieuwe Markt; een nieuw plein achter de nieuwe oostzijde, met daaronder een fietsenstalling. Bouw van het Groninger Forum; een nieuwe culturele voorziening aan de Nieuwe Markt, met daaronder een parkeergarage.

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Startnotitie MER Grote Markt Oostzijde
- Programma van Eisen Stedenbouw, Openbare Ruimte en Verkeer (27 juni 2006);
- Programma van Eisen ten behoeve van het voorlopig ontwerp Groninger Forum (16 mei 2007)
- Programma van Eisen Parkeergarage Grote Markt (mei 2007).

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieuomstandigheden of te onderzoeken alternatieven.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in De Groninger Gezinsbode: 14 mei 2008

advies aanvraag: 7 mei 2008

ter inzage legging: 15 mei 2008 tot en met 26 juni 2008

richtlijnenadvies uitgebracht: 8 juli 2008

Werkwijze Commissie bij richtlijnenadvies:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de startnotitie als uitgangspunt.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

ir. B. Barten (werkgroepsecretaris)

drs. D.J.F. Bel

ing. P.J.M. van den Bosch

drs.ir. B.A.H.V. Brorens

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, Amersfoort

**Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport
Grote Markt Oostzijde, Groningen**

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen heeft het voornemen om de Grote Markt Oostzijde te verbeteren door de oostzijde van de Grote Markt naar voren te schuiven en achter de nieuwe oostzijde een nieuw plein, het Groninger Forum gebouw met daaronder een fietsenstalling en parkeergarage te realiseren. Voor het project dat naar verwachting 500.000 bezoekers of meer per jaar zal trekken wordt het bestemmingsplan herzien. Ten behoeve van besluitvorming over dit plan wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het gaat hier om een gecombineerde plan- en besluit-m.e.r.-procedure.

ISBN: 978-90-421-2436-3