



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Suikerfabriekterrein Groningen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 juni 2020 / projectnummer: 3313



# 1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Groningen wil het voormalige suikerfabriekterrein, gelegen tussen het centrum en Hoogkerk, opnieuw inrichten. Het doel is om hier het stadsdeel 'De Suikerzijde' te ontwikkelen waar wonen, werken, ontspannen en ontwikkelen centraal staan. De gemeente wil voor het hele terrein een structuurvisie vaststellen en voor de ontwikkeling van de eerste fase (Deelgebied Noord) tevens een bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

Voordat de gemeenteraad besluit over de structuurvisie en het bestemmingsplan zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER). De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. De Commissie heeft zich bij de advisering gebaseerd op het voorontwerp van de structuurvisie en het voorontwerp-bestemmingsplan die vanaf 9 april 2020 ter inzage hebben gelegen.

## **Wat blijkt uit het MER?**

In het rapport zijn drie alternatieven onderzocht voor de inrichting van het voormalige suikerfabriekterrein, met een laag, midden en hoog aantal woningen en arbeidsplaatsen. Uit het MER blijkt dat deze drie alternatieven grotendeels dezelfde milieueffecten hebben en alleen onderscheidend zijn wat betreft de aspecten verkeerslawaaï/gezondheid<sup>1</sup> en klimaatadaptatie<sup>2</sup>.

Voor de uitwerking van Deelgebied Noord zijn in het MER geen alternatieven of varianten onderzocht, maar is één uitwerking voor 750 woningen en 750 arbeidsplaatsen onderzocht. In het algemeen zijn de milieueffecten hiervan beperkt. Alleen voor beschermde soorten zijn de effecten negatief.

## **Wat is het advies van de Commissie?**

De Commissie signaleert dat de gemeente een rapport heeft opgesteld, waarin systematisch is uitgewerkt of ontwikkelingen mogelijk zijn binnen de geldende normen en randvoorwaarden. De effecten die zijn beschreven, hebben betrekking op woningbouw en arbeidsplaatsen. Het MER beschrijft geen ruimtelijke alternatieven of thematische varianten voor de structuurvisie en het bestemmingsplan.

De Commissie is van mening dat deze benadering onvoldoende inzicht geeft op welke manier de ambities van de gemeente –zoals verwoord in de in 2018 vastgestelde omgevingsvisie 'The Next City'– doorwerken in de structuurvisie en het bestemmingsplan. Uit de omgevingsvisie blijkt namelijk dat de visie van de gemeente niet alleen ziet op 20.000 woningen tot 2030 en groei van het aantal banen, maar ook op kwaliteit van de voorzieningen, ruimte voor groen, transformatie van werklocaties, inclusiviteit, leefkwaliteit in de openbare ruimte, terugdringing autogebruik, energie- en klimaattransitie en de relatie tussen stad en omgeving. De Commissie herkent dat leefkwaliteit en duurzaamheid een rol hebben gespeeld in de planvorming maar de afwegingen en keuzes die de gemeente daarbij heeft gemaakt zijn niet beschreven. Het milieueffectrapport mist een verkenning van de

---

<sup>1</sup> Meer woningen en arbeidsplaatsen leiden tot meer verkeersbewegingen en tegelijkertijd tot meer geluidbelaste woningen.

<sup>2</sup> Meer woningen zorgen voor relatief meer verharding en bebouwing, waardoor klimaatrisico's als hittestress en wateroverlast toenemen.

mogelijkheden die er zijn en van mogelijke extra kansen voor het realiseren van de Groningse ambities. Het milieueffectrapport verkent dan ook de “hoeken van het speelveld” onvoldoende, waardoor het niet duidelijk is in hoeverre de ontwikkeling van ‘De Suikerzijde’ kan of moet bijdragen aan het realiseren van de ambities van de gemeente met name op het gebied van duurzaamheid en energieneutraliteit.

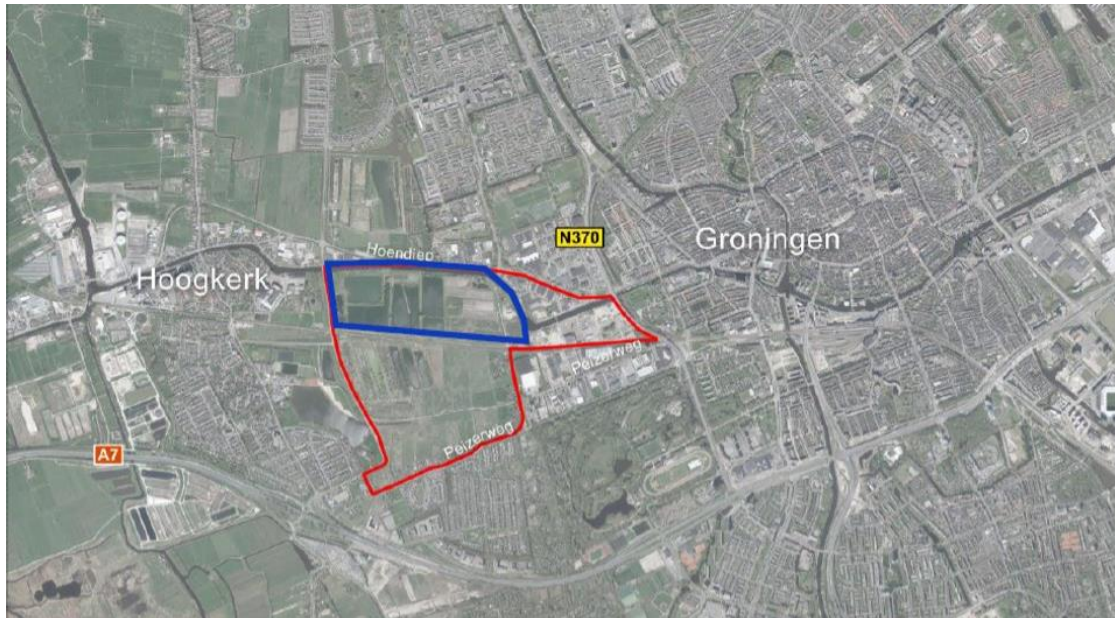
**De Commissie is van mening dat het MER op dit punt niet compleet is. Ook op andere onderdelen ontbreekt in het MER relevante informatie. Hieronder geeft de Commissie aan welke informatie dit betreft en of dit van belang is voor het deel van het MER dat gaat over de structuurvisie (SV), het bestemmingsplan (BP) of beiden (SV+BP):**

- **ambities uit de omgevingsvisie**, het MER maakt niet duidelijk welke rol deze ambities in het planproces hebben gespeeld en welke opties daarbij zijn afgewogen. Ook is niet duidelijk welke bijdrage ‘De Suikerzijde’ kan leveren aan de ambities van de hele stad, en waar eventueel extra kansen liggen (SV). Zo is het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de gemeente een duurzame mobiliteit wil stimuleren of faciliteren (SV+BP), is voor geluid geen onderzoek gedaan naar inrichtingsvarianten en bron- en overdrachtsmaatregelen, wat een positief effect kan hebben op gezondheid en leefkwaliteit (SV+BP) en is niet duidelijk hoe de duurzaamheidsambities voor de Suikerzijde en meer specifiek Deelgebied Noord zich verhouden tot de ambities van de hele stad met name op het gebied van duurzaamheid en energieneutraliteit (SV+BP).
- **maximale mogelijkheden en daaraan verbonden milieueffecten**, in het MER zijn de voorzieningen die maximaal mogelijk worden gemaakt in de structuurvisie en het bestemmingsplan zeer beperkt uitgewerkt, zoals een nieuw station, verdubbeling van het treinspoor, onderwijs, kantoren, horeca, detailhandel, zorg, cultuur en lichte bedrijvigheid. In het MER ligt de focus op de woningbouwopgave waardoor onvoldoende de maximale effecten van het hele plan (woningen plus voorzieningen) in beeld gebracht zijn (SV+BP). Vanwege het mogelijke nieuwe treinstation had het MER varianten met en zonder station in beeld kunnen brengen. Het MER gaat niet in op de effecten van parkeren op het omliggende gebied en de directe omgeving (SV+BP).
- **doorontwikkeling woningen Deelgebied Noord**, uit het MER wordt niet duidelijk hoe het in eerste instantie relatief bescheiden aantal woningen in Deelgebied Noord zich kan ontwikkelen tot het bouwprogramma dat in de eindsituatie is voorzien (2.000 woningen en 20.000 m<sup>2</sup> aan voorzieningen), wat daarvan de milieueffecten zijn (BP) en of daaruit randvoorwaarden volgen voor de ontwikkeling van de eerste 750 woningen.
- **energie**, in alle alternatieven is voor de geplande woningen uitgegaan van zonne-energie en collectieve Warmte Koude Opslag (WKO). Inzicht in de milieueffecten van de WKO en de zonnepanelen voor respectievelijk de grondwaterhuishouding en de leefomgeving ontbreekt (BP).
- **compensatie beschermde soorten**, uit het rapport blijkt dat compensatie noodzakelijk is voor de fuut, watervleermuis en meervleermuis. In de achtergrondrapporten bij het MER worden concrete voorstellen gedaan voor compensatie van beschermde soorten, maar het MER geeft geen inzicht in de manier waarop met deze voorstellen in het vervolgotraject wordt omgegaan, en of deze voorstellen haalbaar en uitvoerbaar zijn (BP).
- **ontbrekende bijlagen**, niet alle relevante onderzoeken die zijn uitgevoerd, zijn in het MER beschreven of opgenomen. Hierdoor ontbreekt in het MER essentiële milieueffectinformatie over met name waterhuishouding en WKO (SV+BP).

De Commissie adviseert bovenstaande informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de structuurvisie en het bestemmingsplan. Hierdoor

kan deze informatie nog een rol spelen en kan straks het milieubelang wel volwaardig meegewogen worden bij de besluiten over de structuurvisie en het bestemmingsplan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject over de omgang met toekomstige stikstofdepositie en de monitoring van de realisatie van de gemeentelijke ambities voor 'De Suikerzijde'.



*Figuur 1 Overzichtskaart met in rood het plangebied van de structuurvisie, en in blauw het bestemmingsplan Deelgebied Noord (bron: MER, pagina 140)*

### **Achtergrond**

*De gemeente Groningen wil het terrein van de in 2008 gesloten suikerfabriek in Groningen opnieuw inrichten. De gemeente wil hiervoor zowel een structuurvisie als een bestemmingsplan verbrede reikwijdte opstellen. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte betreft één integraal plan, waarin niet alleen regels over 'goede ruimtelijke ordening' zijn opgenomen, maar waar net als onder de Omgevingswet de fysieke leefomgeving centraal staat. Dit betekent dat in het plan regels kunnen worden opgenomen over o.a. het waarborgen van de veiligheid, gezondheid, milieu, welstand, natuurbescherming en duurzaamheid. Zo kan de overheid zich voorbereiden op de integrale aanpak die het omgevingsplan vereist.*

*Voor de structuurvisie geldt een plan-m.e.r.-plicht, omdat deze kaderstellend is voor een stedelijk ontwikkelingsproject (D11.2), ontgrondingen (C16.1/D16.1) en de infiltratie en onttrekking van grondwater aan de bodem (C15.1/D15.2) voor warmteopslag. De gemeente maakt tevens een MER voor het bestemmingsplan Deelgebied Noord met het oog op stedelijke ontwikkeling en de kaderstelling voor infiltratie/onttrekking van grondwater voor warmteopslag. Het MER is een zogenaamd gecombineerd plan/project-MER.*

### **Waarom een advies?**

*De gemeenteraad van Groningen heeft de Commissie gevraagd het 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 de gemeenteraad van Groningen - besluit over de structuurvisie en het bestemmingsplan voor de ontwikkeling van 'De Suikerzijde'.*



*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 nummer 3313 op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## 2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen 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 de gemeente Groningen.

In de tekst worden ook aanbevelingen gedaan ten aanzien van de toekomstige stikstofdepositie en monitoring. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

### 2.1 Gemeentelijk beleid en ambities

#### **Ambities uit de Omgevingsvisie**

In 2018 heeft de gemeente Groningen de omgevingsvisie ‘The Next City’ vastgesteld.<sup>3</sup> In deze omgevingsvisie heeft de gemeente Groningen strategische keuzes gemaakt voor de toekomstige ontwikkeling van de stad met het oog op de groei van de stad Groningen en met het accent op de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie stelt de volgende ambitie centraal: “Groningen wil een duurzame, gezonde en groene gemeente zijn waarin iedere inwoner profiteert van de hoge leefkwaliteit”. De visie is samengevat in 12 hoofdkeuzes voor de stad.<sup>4</sup>

#### **Te nemen besluit: Structuurvisie Stadsdeel ‘De Suikerzijde’**

Op basis van de omgevingsvisie is nu het voorontwerp van de structuurvisie voor het stadsdeel ‘De Suikerzijde’ vastgesteld. In de structuurvisie wordt – volgens de principes van de omgevingsvisie – op hoofdlijnen de visie voor het hele gebied voor een periode van 30 jaar beschreven. Met de structuurvisie wordt richting gegeven aan de transformatie van het voormalige bedrijfsterrein naar een gemengd stedelijk gebied met een mix van wonen, werken en voorzieningen zoals horeca, detailhandel, onderwijs, zorg, cultuur en/of lichte bedrijvigheid geschikt voor functiemenging.<sup>5</sup> De structuurvisie gaat hierbij uit van een ruimtelijk raamwerk dat flexibel kan worden ingevuld en waarbij ook de planning nog kan worden aangepast.

#### **Te nemen besluit: Bestemmingsplan Deelgebied Noord**

Ter uitvoering van de structuurvisie is tegelijkertijd het voorontwerp–bestemmingsplan verbrede reikwijdte vastgesteld voor de ontwikkeling van de eerste fase (Deelgebied Noord). Samen met dit bestemmingsplan zullen op grond van de Wet geluidhinder (Wgh) ook hogere waarden worden vastgesteld. Het bestemmingsplan is globaal van opzet en heeft alleen in

<sup>3</sup> ‘Omgevingsvisie ‘The Next City’: de Groningse leefkwaliteit voorop’, juli 2018: [www.gemeente.groningen.nl/omgevingsvisie](http://www.gemeente.groningen.nl/omgevingsvisie)

<sup>4</sup> Eén van de twaalf keuzes is bijvoorbeeld dat nieuwbouw en bestaande bouw op termijn aardgasloos en energieneutraal zijn. Groningen heeft de ambitie uitgesproken om als stad in 2035 energieneutraal te zijn (The Next City, pagina 16). De omgevingsvisie wijst het terrein van de suikerfabriek aan als gebied met grote potentie hiervoor.

<sup>5</sup> Zie pagina 27 van het MER.

algemene zin de hoofdinfrastructuur, ontwikkelingsgebieden en groenvoorzieningen bestemd.

De Commissie constateert dat het bestemmingsplan maximaal 750 woningen en 7.500 m<sup>2</sup> aan voorzieningen mogelijk maakt. Zodra bekend is hoe het gebied zich na een eerste fase gaat ontwikkelen, wil de gemeente via aparte procedures het aantal woningen en de voorzieningen in Deelgebied Noord vergroten tot circa 2.000 woningen en 20.000 m<sup>2</sup> aan voorzieningen.<sup>6</sup>

### **Milieueffectrapport**

De gemeente heeft een gezamenlijk MER opgesteld voor zowel de structuurvisie als het bestemmingsplan.

Voor de structuurvisie zijn in het MER drie verschillende alternatieven onderzocht: alternatief Laag (2.500 woningen en 2.000 arbeidsplaatsen), Midden (3.750 woningen en 2.500 arbeidsplaatsen) en Hoog (5.000 woningen en 3.000 arbeidsplaatsen). Voor de uitwerking van het bestemmingsplan Deelgebied Noord zijn geen alternatieven of varianten onderzocht, maar is één uitwerking onderzocht met maximaal 750 woningen en 750 arbeidsplaatsen. De Commissie constateert dat de alternatieven in het MER alleen zijn vormgegeven vanuit de opgave voor woningbouw en het creëren van arbeidsplaatsen. In het MER is niet onderbouwd waarom geen ruimtelijke alternatieven of thematische varianten zijn onderzocht.

De structuurvisie en het bestemmingsplan moeten volgens de principes van de omgevingsvisie niet alleen een belangrijke bijdrage leveren aan de ambities qua aantal woningen en arbeidsplaatsen, maar ook aan onder meer de (sociale) samenhang in de stad, de verbindingen tussen stad en regio, het gebruik van auto en fiets en bijdragen aan een energieneutrale stad. Hoewel de Commissie herkent dat deze aspecten een rol hebben gespeeld in de planvorming, maakt het MER onvoldoende concreet op welke wijze de ontwikkeling van 'De Suikerzijde' bijdraagt aan de invulling van deze ambities. Juist dit verstedelijkingsproject – in een transformatiegebied binnen de bestaande stad – biedt unieke kansen voor het realiseren van de ambities van Groningen.

Het MER beschrijft uitgebreid of de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen mogelijk is binnen bestaande milieunormeringen, maar is beperkt in de verkenning van de kansen voor realisatie van ambities in de omgevingsvisie. Naar de mening van de Commissie had het voor de hand gelegen om het MER te benutten om door middel van ruimtelijke of thematische varianten de 'hoeken van het speelveld' voor 'De Suikerzijde' te verkennen. Nu is niet duidelijk of de in het MER gepresenteerde alternatieven ertoe leiden dat de ambities van de gemeente bereikt worden en binnen welke randvoorwaarden, zoals het realiseren van groenvoorzieningen of aanpassingen aan de infrastructuur. Ook ontbreekt inzicht in de kansen en mogelijkheden die de gemeente heeft om het gebied duurzamer, gezonder of groener in te richten.

Specifiek wijst de Commissie op mobiliteit. Het MER beschrijft mobiliteit vooral vanuit de fysieke infrastructuur. Er wordt beschreven dat een groot aantal snelle en veilige fietsverbindingen wordt aangelegd en dat het plangebied goed wordt aangesloten op het busnetwerk. Ook blijkt uit het MER dat de gemeente in de structuurvisie anticipeert op een nieuw treinstation in het midden van het plangebied met daarbij mogelijk een verdubbeling

---

<sup>6</sup> Zie pagina 24 van het Bodemenergieplan voor De Suikerzijde deelgebied Noord in Groningen.

van het spoor<sup>7</sup>. Het MER beschrijft geen varianten voor de infrastructuur. Ook gaat het MER niet in op de achterliggende visie van de gemeente met betrekking tot de optimale mix van mobiliteit ('modal split'), bestaande uit inrichting, fiets- en OV-voorzieningen en parkeren. Er wordt niet beschreven hoe de gemeente wil stimuleren dat de auto daadwerkelijk minder gebruikt dan wel duurzamer wordt. De algemene ervaring is dat het louter faciliteren van fiets- en OV-verbindingen er niet toe leidt dat mensen de auto laten staan. Dit geldt temeer wanneer eerst woningen worden gebouwd en pas daarna de fiets- en OV-verbindingen worden gerealiseerd. Dan hebben nieuwe bewoners immers al de gewoonte om de auto te gebruiken en zullen zij minder geneigd zijn over te stappen naar andere wijzen van vervoer.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- aan te geven hoe de ambities uit de omgevingsvisie in de plannen zijn geoperationaliseerd, welke keuzes daarbij zijn afgewogen en of (milieu)argumenten daarbij een rol hebben gespeeld;
- aan te geven welke bijdrage 'De Suikerzijde' levert aan de ambities van de stad met name op het gebied van duurzaamheid en energieneutraliteit, waar de knelpunten zitten en waar eventueel extra kansen liggen. Indien bij de uitwerking van de ambities meerdere reële keuzes mogelijk zijn, adviseert de Commissie hierbij verschillende (inrichtings-)varianten uit te werken.

In het MER staat dat deze ook voorziet in de plan-m.e.r.-plicht met betrekking tot eventuele ontgrondingen en grondwaterinfiltratie/-onttrekking voor warmtekuoedopslag.<sup>8</sup> De Commissie constateert echter dat deze activiteiten in het MER slechts in algemene zin zijn verkend<sup>9</sup> en dat het MER voor deze aspecten niet ingaat op belangrijke onderwerpen zoals alternatieven, effecten<sup>10</sup> en mitigatie. De Commissie is daarmee van oordeel dat het MER in ieder geval voor het bestemmingsplandeel onvoldoende informatie bevat voor het aspect grondwaterinfiltratie/-onttrekking.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming over het bestemmingsplan – het aspect grondwaterinfiltratie/-onttrekking voor warmtekuoedopslag nader uit te werken.

## 2.2 Maximale planmogelijkheden

Zowel de structuurvisie als het bestemmingsplan gaan uit van een ruimtelijk raamwerk dat flexibel kan worden ingevuld en waarbij de planning nog niet vaststaat. De gemeente heeft daarom in het MER voor elk alternatief een indicatief programma opgesteld, dat kan worden gezien als een representatieve invulling van het betreffende alternatief, maar waarbij andere

<sup>7</sup> Zie pagina 85 van de structuurvisie.

<sup>8</sup> Volgens paragraaf 1.2 van het MER voorziet het deel van het MER dat ziet op de structuurvisie ook in de plan-m.e.r.-plicht voor stedelijke ontwikkelingen, ontgrondingen en grondwaterinfiltratie/-onttrekking voor warmtekuoedopslag. Het deel van het MER dat ziet op het bestemmingsplan voorziet volgens paragraaf 1.2 van het MER ook in de plan-m.e.r.-plicht voor grondwaterinfiltratie/-onttrekking voor warmtekuoedopslag en project-m.e.r.-plicht voor stedelijke ontwikkeling.

<sup>9</sup> Zo wordt er bijvoorbeeld op pagina 19 van het MER volstaan met de constatering dat de totale oppervlakte aan ontgrondingen in het Structuurvisiegebied nog onbekend is.

<sup>10</sup> Warmtekuoedopslag zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot verzilting, temperatuurverandering, verandering stijghoogte freatisch water, terwijl ontgrondingen tot effect kunnen hebben dat de grondwaterstanden worden beïnvloed., of dat aardwetenschappelijke of archeologische waarden worden aangetast.

invullingen nadrukkelijk niet zijn uitgesloten.<sup>11</sup> In het MER is echter niet aangegeven welke uitgangspunten de gemeente heeft gehanteerd bij het opstellen van de programma's, waardoor het onvoldoende duidelijk is waarop de milieueffecten zijn gebaseerd.

Door de focus in het MER op alternatieven gebaseerd op aantallen woningen en arbeidsplaatsen, blijven naar de mening van de Commissie andere voorzieningen die met de structuurvisie en het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt onderbelicht.

Als voorbeeld wijst de Commissie erop dat in het MER wordt geanticipeerd op de komst van een treinstation, al dan niet in combinatie met de aanleg van een tweede treinspoor. Het treinstation heeft een grote impact op de inrichting en het gebruik van het gebied en daarmee ook op de te verwachten milieueffecten. Nu het nog niet zeker of – en zo ja wanneer – dit treinstation er zal komen, hadden in het MER twee varianten moeten worden uitgewerkt voor de ontwikkeling van het gebied met en zonder station. Op die manier had in het MER een bandbreedte van milieueffecten met en zonder treinstation kunnen worden gepresenteerd.

Hetzelfde geldt voor de overige voorzieningen. In het MER spreekt de gemeente over een mix van wonen, werken en voorzieningen zoals horeca, detailhandel, onderwijs, zorg, cultuur en/of lichte bedrijvigheid geschikt voor functiemenging. Maar dit wordt verder niet uitgewerkt, terwijl zowel het voorontwerp van de structuurvisie als het voorontwerp–bestemmingsplan daartoe wel handvatten bieden. De maximale mogelijkheden zijn daarmee onvoldoende in beeld gebracht.

In aanvulling hierop merkt de Commissie op dat, hoewel het beoogde maximale aantal woningen en voorzieningen in deelgebied Noord past binnen de in het MER onderzochte alternatieven, niet is aangegeven hoe de gemeente denkt dit maximale aantal in te vullen en hoe die invulling zich dan verhoudt tot de dan reeds gerealiseerde woningen en voorzieningen conform het bestemmingsplan Deelgebied Noord. Als gevolg hiervan zijn de milieueffecten van dit maximale programma op termijn niet in beeld.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- de maximale mogelijkheden van de structuurvisie en het bestemmingsplan in beeld te brengen en daar de milieueffecten van te beschrijven;
- te verduidelijken welke aannames zijn gedaan voor het bepalen van de alternatieven en die daarmee bepalend zijn voor de milieueffecten;
- in ieder geval twee varianten op te nemen voor de inrichting van het structuurvisiegebied (SV) en deelgebied Noord (BP) waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een ontwikkeling met en zonder station en de milieueffecten daarvan;
- in het MER aan te geven waar en hoe het plan mogelijkheden biedt om het bouwprogramma in de toekomst uit te breiden en daar de milieueffecten van te beschrijven, inclusief mogelijke randvoorwaarden voor de inrichting van het gebied voor de eerste 750 woningen..

---

<sup>11</sup> Zie pagina 31 van het MER.



## 2.3 Milieueffecten

### 2.3.1 Algemeen

De Commissie begrijpt dat er meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd op basis waarvan de plannen tot stand zijn gekomen. Deze onderzoeken zijn echter niet allemaal onderdeel van of beschreven in het MER. Als voorbeeld constateert de Commissie dat de effecten op de waterhuishouding in het MER globaal in beeld zijn gebracht. Hoewel in de toelichting bij het voorontwerp–bestemmingsplan van Deelgebied Noord naar de watertoets wordt verwezen<sup>12</sup>, is deze informatie bij de toelichting noch bij het MER als bijlage gevoegd. Het komt de Commissie voor, dat de beoogde invulling van zowel structuurvisie als bestemmingsplan een effect heeft op de waterhuishouding waarbij input vanuit een watertoets relevante informatie voor de besluitvorming kan opleveren. Bovendien kan met deze informatie aannemelijk worden gemaakt dat het bestemmingsplan qua waterhuishouding uitvoerbaar is. Tenslotte geven de uitgevoerde<sup>13</sup> –maar niet in het MER gepresenteerde– berekeningen ook informatie over de mate van ‘toekomstvastheid’ als het gaat om klimaatadaptatie. Het is daarom nuttig om deze informatie ook in het MER op te nemen.

Verder constateert de Commissie dat de onderzoeken, die wel ten grondslag liggen aan het MER, voornamelijk betrekking hebben op de ‘klassieke’ MER–onderwerpen zoals geluid, lucht en natuur. Onderzoeken met betrekking tot ‘nieuwere’ milieuthema’s zoals duurzaamheid, gezondheid en groen, ontbreken in het MER of zijn slechts verkennend beschreven. De gemeente heeft echter wel grote ambities op deze thema’s, waardoor deze volwaardig onderdeel zouden moeten zijn van het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- de milieueffecten van de maximale mogelijkheden te beschrijven;
- niet alleen in te gaan op klassieke milieucriteria, maar ook in te gaan op de bredere omgevingscriteria conform de scope van de Omgevingswet;
- alle (relevante) uitgevoerde onderzoeken voor de omgevingscriteria ook onderdeel te maken van het MER en de ter visie gelegde bijlagen.

In aanvulling op dit algemene advies, gaat de Commissie hieronder in op inhoudelijke punten bij de afzonderlijke omgevingseffecten voor de aanvulling op het MER.

### 2.3.2 Leefomgevingskwaliteit: geluid en trillingen

#### Geluid

In de omgevingsvisie ‘The Next City’ wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteit voor de leefomgeving. Voor de toekomstige ontwikkelgebieden is aangegeven dat de afwegingsruimte voor milieunormen (zoals geluid) inzet zal worden om woonfuncties mogelijk te maken.

<sup>12</sup> Een watertoets is een toets die bij ruimtelijke plannen moet worden uitgevoerd om na te gaan wat de gevolgen zijn voor de waterhuishouding.

<sup>13</sup> Bij het virtuele locatiebezoek heeft de Commissie vernomen, dat er berekeningen zijn uitgevoerd om beter zicht te krijgen op de toekomstige waterhuishouding.

In de uitwerking van het MER wordt echter gerapporteerd dat de geluidbelastingen hoger zijn dan de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder. Geluidbelastingen liggen soms zelfs flink hoger (tot ca. 65 dB).<sup>14</sup> Er zijn in het MER geen (inrichtings-)varianten gegeven waarbij gezocht wordt naar een optimalisatie van de geluidbelasting. Ook is geen inzicht gegeven in welke maatregelen ter verlaging van deze geluidbelastingen (bron- en overdrachtsmaatregelen er mogelijk genomen kunnen worden om het leefmilieu te verbeteren conform de ambities van omgevingsvisie.

De Commissie constateert dat de gemeente Groningen geen hogere waarden beleid<sup>15</sup> heeft vastgesteld, aan de hand waarvan nadere invulling kan worden gegeven aan eventuele extra voorzieningen aan woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen, zoals bijvoorbeeld een stillere achtergevel of stille buitenruimte. Gelet op de grote ambities van de gemeente Groningen op het gebied van gezondheid en leefkwaliteit, moet het MER duidelijk maken hoe geborgd is dat het aantal ernstig geluidgehinderden en slaapverstoorden kan worden beperkt.

Voor de bestaande woningen en geluidgevoelige bestemmingen in en rond het te ontwikkelen gebied zijn in het MER voor de huidige situatie geen berekeningen opgenomen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de toekomstige ontsluitingswegen zoals de Johan van Zwedenlaan en het Hoendiep. De verandering en eventueel verhoging van de geluidniveaus zijn niet inzichtelijk en er is ook geen beeld van de mogelijk te nemen maatregelen.

Voor spoorwegverkeer worden eveneens geluidbelastingen berekend boven de voorkeursgrenswaarde, die oplopen tot 63 dB. In het MER zijn geen berekeningen uitgevoerd met dicht bij het spoor genomen maatregelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming – nader onderzoek te doen naar inrichtingsvarianten en bron- en overdrachtsmaatregelen en hun effectiviteit, zodat hiermee rekening gehouden kan worden bij de te maken keuzes.

### **Trillingen**

In het hoofdrapport van het MER is geen aandacht gegeven aan het aspect voelbare trillingen en laagfrequent contactgeluid als gevolg van trillingen van treinverkeer. In het kader van het bestemmingplan is wel onderzoek gedaan naar trillingen. Uit dat onderzoek blijkt dat er geen problemen te verwachten zijn bij de bouw van gelijksoortige woningen op een gelijksoortige fundering als waarbij de metingen zijn uitgevoerd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming – een korte samenvatting van het trillingsonderzoek op te nemen zodat hiermee rekening gehouden kan worden bij de te maken keuzes.

Een extra aandachtspunt is dat er trillingsmetingen zijn gedaan in een bestaande woning. De trillingspropagatie<sup>16</sup> kan hier echter beïnvloed worden door de aanwezige sloot. Indien op de

<sup>14</sup> Dit is 65 dB voor 5 dB aftrek zoals bedoeld in art. 110g Wet geluidhinder, ofwel 60 dB na aftrek.

<sup>15</sup> In een "Hogere waarde beleid" kan het bevoegde gezag aangeven in welke situaties en onder welke voorwaarden zij meewerkt aan een verzoek.

<sup>16</sup> Voortplanting van trillingen in de grond.

nieuwbouwlocatie demping van de sloot en/of bodemverbetering zullen plaatvinden, of indien er bodemverbetering zal plaatsvinden voor de aanleg van het tweede spoor, dan bestaat de kans dat trillingen meer overgedragen worden. Alsdan beveelt de Commissie nader onderzoek aan.

### 2.3.3 Mobiliteit en parkeren

#### Mobiliteit

Bij de uitwerking in het MER is geen beeld gegeven van de effecten van de ambities van de gemeente in het kader van fietsverkeer en het openbaar vervoer. Juist door de promotie hiervan zal er minder verkeer en derhalve ook minder geluid en luchtvervuiling worden veroorzaakt. In het MER is hiervoor geen variant opgenomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming – aan te geven welke maatregelen de gemeente neemt om de mobiliteit te verduurzamen (hoeken van het speelveld) en tot welke (positieve) milieueffecten dit naar verwachting zal leiden om hiermee invulling te geven aan de ambities uit de omgevingsvisie en de sectorale beleidsvoornemens.

#### Parkeren

In het MER is het onderwerp parkeren niet beschreven. Hierdoor is niet inzichtelijk wat de verwachte parkeerdruk is en welke effecten de verstedelijkingsopgave met de bijbehorende parkeerdruk heeft op het plangebied zelf en op het omliggende gebied. Het is niet duidelijk in welke mate het type woningen (gestapelde bouw of vrijstaande huizen) of het aantal elektrische auto's (oplaadmogelijkheden) van invloed zijn op de parkeerdruk. Ook is er niet onderzocht in welke mate het reguleren van het parkeren kan bijdragen aan de doelen met betrekking tot de mobiliteitsvisie. Het zou goed zijn dit alsnog in beeld te brengen en hierbij uit te gaan van een flexibele benadering.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming – alsnog het aspect parkeren te beschrijven en hierbij in te gaan op de genoemde punten. Ga hierbij ook in op het parkeerbeleid en regime dat in het gebied van toepassing zal zijn, ook in relatie tot het eventuele station.

### 2.3.4 Energie

Het MER (inclusief de bijlage Energie) komt tot de conclusie dat een duurzame energievoorziening mogelijk is, maar het is niet duidelijk of de gewenste energieneutraliteit ook echt haalbaar is.<sup>17</sup> De energievoorziening is gebaseerd op de aanleg van een collectief WKO-systeem voor verwarming en zonnepanelen voor de elektriciteitsvoorziening. De haalbaarheid van de WKO-systemen is nader onderzocht in het rapport 'Suikerzijde deelgebied Noord in Groningen. Bodemenergieplan'.<sup>18</sup> Deze studie beschrijft weliswaar de technische haalbaarheid, maar de milieueffecten van de WKO-systemen zijn niet of nauwelijks beschreven.

<sup>17</sup> Zie MER, pagina 103.

<sup>18</sup> Dit rapport is gedurende de adviestermijn aan de Commissie ter beschikking gesteld. Het rapport maakt echter geen onderdeel uit van het MER en is ook niet hiermee ter visie gelegd.

De hoeveelheid zonnepanelen worden geschat op circa 14 per woning (bijlage Energie). Onduidelijk blijft of dit ruimtelijk en stedenbouwkundig mogelijk is en of extra zonnevelden of daken van bedrijfsgebouwen tot de mogelijkheden behoren.

De analyse in het MER is alleen gemaakt voor de geplande woningen op basis van kentallen uit 2020. Het energiegebruik van bedrijven en voorzieningen is buiten de beschouwing gelaten. De verwachte verdere elektrificering van het wagenpark van 2,5% in 2020 naar 25% in 2030 is evenmin meegenomen. Ook andere beschouwingen over toekomstige ontwikkelingen van het energiegebruik en de energievoorziening ontbreken. Het MER maakt hierdoor niet duidelijk of de ontwikkeling leidt tot energieneutraliteit in 2035. Bovendien zijn de effecten van de energievoorziening op de leefkwaliteit in het gebied niet onderzocht. Daarnaast is niet verkend in hoeverre 'De Suikerzijde' kan bijdragen aan energieneutraliteit elders in de stad.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER – voorafgaand aan de besluitvorming – uit te werken wat nodig is om aan de ambities voor energieneutraliteit te voldoen, wat de omgevingseffecten daarvan zijn en welke mogelijkheden er zijn om aanvullende maatregelen te nemen als dat nodig mocht zijn.

### 2.3.5 Natuur

In het MER is uitvoerig onderzoek gedaan naar de effecten op natuurgebieden en diersoorten.

#### **Natura 2000**

De Voortoets en het MER laten zien dat de structuurvisie zowel in de aanleg- als in de gebruiksfase niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Uit de bijlage bij de Voortoets blijkt evenwel, dat voor de aanlegfase alleen gerekend is met emissies als gevolg van inzet van werktuigen bij de egalisatie van het terrein. Emissies, die vrijkomen bij werkzaamheden zoals aanvoer van ophoogzand, en emissies die vrijkomen bij andere transportbewegingen en ontgroningen zijn niet meegenomen. De totale effecten kunnen derhalve hoger zijn afhankelijk van de wijze van invulling en aanleg van de verschillende deelgebieden.

De Commissie constateert vooralsnog op basis van de Voortoets voor Deelgebied Noord dat er voor dit deelgebied geen significante effecten worden verwacht door stikstofdepositie in de aanlegfase. Voor de overige deelgebieden beveelt de Commissie aan om de totale effecten op stikstofdepositie in beeld te brengen wanneer de aanlegwerkzaamheden (bijvoorbeeld ontgroningen, bodemverbetering) beter in beeld zijn.

#### *Beschermde soorten*

Het MER geeft terecht aan, dat zowel de structuurvisie als het bestemmingsplan negatief scoren op het criterium 'beschermde soorten'. Dit vanwege de verwachte aantasting van de gunstige staat van instandhouding van populaties geoorde fuut, watervleermuis en meervleermuis. In het MER worden geen concrete mitigerende of compenserende maatregelen voor dit effect beschreven, maar wordt aangegeven dat de compensatie zal worden uitgewerkt in het kader van de ontheffingsaanvraag op grond van de Wet natuurbescherming. In het voorontwerp-bestemmingsplan zijn ook geen maatregelen of

voorzieningen met dit oogmerk opgenomen.<sup>19</sup> Weliswaar worden in achtergrondrapporten<sup>20</sup> concrete voorstellen gedaan voor compensatie, maar het MER geeft geen beeld van de manier waarop met deze voorstellen in het vervolgtraject wordt omgegaan en maakt niet aannemelijk dat deze voorstellen haalbaar en uitvoerbaar zijn.<sup>21</sup>

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog te onderzoeken of de gedane voorstellen voor soortenbescherming haalbaar en uitvoerbaar zijn.

## 2.4 Monitoring

De Commissie signaleert dat het realiseren van het stadsdeel 'De Suikerzijde' een langjarige en complexe opgave is zonder vastomlijnd kader. Zij onderschrijft het belang van een monitoringsprogramma om aan de hand van de opgetreden effecten tussentijds te kunnen beoordelen of de ambities daadwerkelijk zijn of worden gerealiseerd of dat bijsturing nodig is.

Het is belangrijk om vooraf te bedenken welke informatie verzameld moet worden en hoe deze beoordeeld zal worden. De Commissie constateert dat het ontbreken van gespecificeerde en meetbare doelen het moeilijk maakt om de voortgang van de ontwikkeling te kunnen monitoren. Daarbij zullen de uitkomsten van monitoring op basis van gerealiseerde projecten steeds de nieuwe referentiesituatie moeten aangeven en daaruit kan direct blijken hoe ver de nieuwe referentiesituatie van de 'stip op de horizon' af zit. Ook kan de monitoring een rol spelen bij het beoordelen van een eventuele 'uitruil' van ambities. Onderdeel van de monitoringssystematiek zijn 'maatregelen achter de hand' die ingezet worden in het geval dat bijvoorbeeld ambities niet (voldoende) gehaald worden.

De Commissie beveelt aan om een monitoringssystematiek op te zetten, gebaseerd op gespecificeerde en meetbare doelen en vooraf aan te geven welke thema's gemonitord zullen worden. Definieer hierbij ook maatregelen waarmee bijgestuurd kan worden als dat nodig blijkt te zijn.<sup>22</sup> De Commissie raadt aan om in het monitoringsprogramma in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende onzekerheden in de verdere ontwikkeling:

- de invulling van 750 naar 2.000 woningen in Deelgebied Noord;
- de realisatie van voorzieningen;
- de ontwikkeling van het voorterrein.

---

<sup>19</sup> Zo bevatten de planregels in het voorontwerp–bestemmingsplan bij de bestemmingen 'Water' en 'Groen' geen functietoedeling gericht op natuur/beschermde soorten.

<sup>20</sup> Altenburg en Wybenga, 2020: Beoordeling herinrichting voormalig terrein van de Suikerunie. Effecten op de Geoorde Fuut–versie 17–01–2020; Bureau Regelink 2020: Telemetrieonderzoek. Watervleermuis Suikerunie Groningen in het kader van de Wet natuurbescherming.

<sup>21</sup> De Toelichting op het voorontwerp–bestemmingsplan concludeert (blz 42): 'Het bestemmingsplan kan worden uitgevoerd binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders voor natuur, mits voldoende broedgebied voor de geoorde fuut en voldoende foerageergebied voor watervleermuis en meervleermuis wordt geborgd.

<sup>22</sup> Het monitoringsprogramma voor de ontwikkeling van Haven–Stad Amsterdam is hiervoor een goed voorbeeld. Meer informatie over dit monitoringsprogramma is te vinden door nummer 3102 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## **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 een digitaal startgesprek gevoerd met de gemeente Groningen. Vanwege de Coronamaatregelen was een locatiebezoek aan het plangebied niet mogelijk. 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:

ir. Jan Bakker

mr. Claudia Bremer (secretaris)

ing. Hans van Leeuwen

ir. Harry Webers (voorzitter)

Ir. Ruud Westerhof

drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Structuurvisie

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte

### **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 activiteiten stedelijk ontwikkelingsproject (D11.2), ontgrondingen (C16.1, D16.1) en de infiltratie en onttrekking van grondwater aan de bodem (C15.1, D15.2). Er is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluiten**

Gemeenteraad van Groningen

### **Initiatiefnemer besluiten**

College van Burgemeester en Wethouders van Groningen

### **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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3313](#) 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)

