



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Stadshavens gemeente Groningen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 april 2023 / projectnummer: 3510



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Groningen wil het gebied 'Stadshavens' herontwikkelen. Het gebied is nu vooral een bedrijventerrein, maar moet geleidelijk transformeren naar een mix van wonen, werken en voorzieningen. De ambitie is een moderne, duurzame, toekomstbestendige, groene en gezonde woonwijk met een autovrije openbare ruimte en voldoende ontmoetingsplekken. Er is een omgevingsplan opgesteld en een milieueffectrapport (MER).¹ De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd een advies te geven over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en volledigheid daarvan.

Wat staat in het MER?

In de huidige situatie zijn er woningen, bedrijven, kantoren en het 'Betonbos' in het gebied. Op dit moment is nog niet volledig duidelijk hoe het gebied er in de toekomst uit komt te zien. In het omgevingsplan staan daarom alleen randvoorwaarden (zie figuur 1), zoals het maximale aantal woningen en de gemeentelijke ambities voor duurzaamheid en de openbare ruimte waaraan de herontwikkeling moet voldoen. Het plan biedt zo ruimte om de herontwikkeling met projectontwikkelaars verder vorm te geven.

De milieueffecten van het voorgenomen plan zijn vooral als neutraal of positief beoordeeld. Positief zijn een betere bereikbaarheid voor fietsers en voetgangers en betere parkeermogelijkheden (in pandig en ondergronds). De bodemkwaliteit verbetert en er zijn mogelijkheden om het gebied aan te passen aan klimaatverandering. Negatief is dat de bereikbaarheid voor gemotoriseerd vervoer afneemt, met name omdat het autoverkeer rond het gebied toeneemt. Het bouwen van woningen kan archeologische resten verstoren, omdat de woningen op plekken komen waar waarschijnlijk resten in de grond zitten.

Het MER onderzoekt twee alternatieve inrichtingen van Stadshavens. Alternatief 'Verkeer' omvat een verregaande verduurzaming van mobiliteit door minder parkeerplaatsen per woning toe te staan (0,5 in plaats van 1). Het idee is dat dit autobezit ontmoedigt. In alternatief 'Tijdelijk' onderzoekt het MER de milieugevolgen in de situatie dat de woningbouw stagneert en er nog milieuhinder is van bedrijven die in het voorgenomen plan eigenlijk zouden moeten verplaatsen, zoals de veiligheidsregio, de bouwmarkt en de zandoverslag. De milieueffecten van deze alternatieven zijn vergelijkbaar met die van het plan zelf. De effecten van twee varianten op het plan (een andere locatie voor een park en het realiseren van hoogbouw) zijn ook vergelijkbaar met het plan.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het omgevingsplan voor Stadshavens waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat in vervolgfases meer aandacht nodig is voor de uitwerking van alle ambities en de milieugevolgen daarvan. Op dit moment lijken de ambities te passen binnen de fysieke ruimte en de milieuruimte. De ambities zijn echter nog niet volledig uitgewerkt en de ontwikkeling duurt zo'n 15 tot 20 jaar. Bij de verdere uitwerking kan blijken dat er conflicten ontstaan, tussen de ambities of met de dan beschikbare

¹ MER Stadshavens Groningen, Rho Adviseurs, 22 december 2022.

(milieu)ruimte. De Commissie wijst er daarom op dat de gemeente bij elk deelplan moet toetsen of de ontwikkelingen nog passen binnen de gebruikruimte. Ook raadt de Commissie aan om steeds alternatieve mogelijkheden te onderzoeken om milieueffecten te beperken, net als maatregelen om negatieve effecten te voorkomen. In ieder geval vragen de uitwerking van de mobiliteitstransitie, bezorglogistiek, biodiversiteit, geluidhinder, stedenbouwkundige vormgeving en energiedoelen nog aandacht. Daarover doet de Commissie in hoofdstuk 2 aanbevelingen.

Het MER kent een duidelijke opbouw en beschrijft de huidige situatie goed, net als de al geplande ontwikkelingen in en rondom het gebied. Het MER beschrijft ook helder hoe bestaand beleid is meegenomen in het plan. De Commissie waardeert het feit dat een alternatief 'Tijdelijk' is onderzocht voor het geval de ontwikkelingen minder snel gaan dan verwacht. Ze kan de beoordeling van de milieugevolgen op alle milieuthema's goed volgen. Onder meer de effecten van een nieuw bodemenergiesysteem zijn goed beschreven.

Tot slot wijst de Commissie erop dat met dit omgevingsplan een nieuwe geluidcontour wordt vastgelegd voor het gezoneerde industrieterrein Zuidoost, dat ten zuiden van het plangebied ligt. De Commissie heeft op basis van de stukken bij het MER en het omgevingsplan niet kunnen nagaan wat hiervan de gevolgen zijn voor de (toekomstige) bedrijfsvoering van bedrijven op dit industrieterrein.



Figuur 1: Plangebied MER met indicatie woongebieden (witte vlekken) (bron: MER, p. 8).

Aanleiding MER

De gemeente Groningen wil het gebied 'Stadshavens', ten noordoosten van het centrum van de stad, herontwikkelen. Ze wil circa 46 hectare industrie- en bedrijventerrein transformeren naar een gebied met een mix van wonen, werken en voorzieningen (maximaal 3.300 woningen en tussen de 24.000 en 33.000 m² ruimte voor commerciële en maatschappelijke functies, zoals recreatie, detailhandel en bedrijvigheid). Vooruitlopend op de Omgevingswet (inwerkingtreding op 1 januari 2024) heeft de gemeente Groningen een wijziging van het omgevingsplan voorbereid. Het plan is in ieder geval kaderstellend voor activiteiten zoals bedoeld in categorie J11 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit Omgevingswet: een stedelijk ontwikkelingsproject. Daarom is een plan-MER opgesteld. Verder is een plan-MER nodig vanwege de aanleg van een bodemenergiesysteem en de grondwateronttrekking die daarvoor nodig is (categorie K1 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit).

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 gemeenteraad van Groningen – besluit over de wijziging van het omgevingsplan voor Stadshavens.

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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3510](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

De Commissie adviseerde eerder over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het destijds nog op te stellen MER. Ook dit advies is te vinden via de website. Ze adviseerde onder andere om de gemeentelijke ambities te vertalen naar de herontwikkeling van Stadshavens, om alternatieven en varianten te onderzoeken voor het realiseren van die ambities en om een monitoringssysteem in te richten waarmee de gemeente de ontwikkelingen in de gaten kan houden.

2 Toelichting op het advies

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op ontbrekende essentiële informatie voor de besluitvorming over de wijziging van het omgevingsplan.

2.1 Concretiseer milieueffecten aan de hand van deelplannen

De wijziging van het omgevingsplan biedt de kaders voor toekomstige deelplannen

De wijziging van het omgevingsplan geeft de randvoorwaarden voor de herontwikkeling van Stadshavens. Het gebied wordt in fasen en per deelgebied herontwikkeld. De inrichting van ieder deelgebied wordt uitgewerkt aan de hand van een stedenbouwkundig plan. Het idee is om in de toekomst voor ieder deelgebied een meer gedetailleerde wijziging van het omgevingsplan in procedure te brengen, waarbij ook milieu-informatie wordt verzameld. Dergelijke gedetailleerde wijzigingen worden hierna 'deelplannen' genoemd. De gemeente werkt samen met ontwikkelaars om deze deelplannen concreter te maken. Het gevolg van deze opzet is dat op dit moment nog niet alle milieu-informatie in detail is uitgewerkt.

De inhoud van het plan-MER past bij dit omgevingsplan

De Commissie ziet dat het gekozen abstractieniveau van het plan-MER past bij de hiervoor beschreven opzet. Voor de besluitvorming over het overkoepelende omgevingsplan voor Stadshavens biedt het MER voldoende informatie om het milieubelang volwaardig mee te wegen, om een aantal redenen:

- Op basis van de informatie is aannemelijk dat de volledige herontwikkeling past binnen de beschikbare (milieu)ruimte.
- Het MER heeft de maximale milieueffecten voor de totale herontwikkeling navolgbaar in beeld gebracht.
- Met het alternatief Tijdelijk is duidelijk hoe de milieueffecten tijdens de herontwikkeling kunnen veranderen.
- Het MER werkt de vraagstukken die op het niveau van het overkoepelende omgevingsplan aandacht vragen, voldoende uit. Als het MER concreter milieuonderzoek doorschuift naar de deelplannen, dan gaat het steeds om (uitvoerings)kwesties die inderdaad op het niveau van de deelplannen verder geconcretiseerd kunnen worden. Het is logisch om de milieu-informatie pas te concretiseren zodra de deelplannen zelf concreter zijn.

Op de meeste onderwerpen heeft de Commissie ten opzichte van het MER geen nadere aanbevelingen voor de uitwerking in deelplannen, zoals op circulariteit, wateroverlast, bodemkwaliteit, grondwater en archeologie. Voor vijf onderwerpen doet de Commissie hierna wel aanbevelingen.

1. Verdergaande mobiliteitstransitie en bereikbaarheid met openbaar vervoer

De mobiliteitstransitie² is een uitgangspunt voor het plan, maar deze wordt niet nog niet concreet met maatregelen ingevuld om de mobiliteitstransitie te stimuleren. De Commissie wijst erop dat de gemeente Groningen in haar Mobiliteitsvisie wel de ambitie uitspreekt om de mobiliteitstransitie te stimuleren. Het beperken van de parkeergelegenheid faciliteert de mobiliteitstransitie.³ Aan voorzieningen om de automobilist tot ander verplaatsingsgedrag te stimuleren besteedt het MER echter nog geen aandacht. Zoals de Mobiliteitsvisie ook aangeeft, passen in dat kader voorzieningen als hubs, deelauto's en deelfietsen. Die voorzieningen vragen ruimte, maar het MER beschrijft niet hoe deze voorzieningen worden georganiseerd. De Commissie beveelt aan om bij de uitwerking van de deelplannen nader aandacht te besteden aan dergelijke maatregelen.⁴

Verder valt het de Commissie op dat het MER beperkt aandacht heeft voor de bereikbaarheid van Stadshavens met het openbaar vervoer. Het MER constateert dat bij realisatie van Stadshavens geen capaciteitsknelpunten optreden en de doorstroming van het openbaar vervoer goed is. De Commissie beveelt aan om bij de bovengenoemde uitwerking van de mobiliteitstransitie het openbaar vervoer (als schakel in de ketenmobiliteit) mee te nemen.

² Het MER stelt (pagina 85): 'tevens wordt er in dit gebied ingezet op het motiveren van het gebruik van duurzame- en deelmobiliteit. Dit wordt gerealiseerd door het plaatsen van bijvoorbeeld deelauto's en deelfietsen, maar ook het plaatsen van voldoende laadpalen voor elektrische voertuigen.'

³ De parkeernorm is één parkeerplaats per woning. Tijdens het bezoek van de Commissie aan het plangebied (op 15 maart 2023) gaf de gemeente aan dat lage parkeernormen in het plangebied naar verwachting slechts beperkt effectief zijn vanwege ruimte voor parkeren in de omgeving en het risico op uitwijkgedrag.

⁴ Zie hierover ook een zienswijze.

2. Bezorglogistiek

De Commissie constateert dat de onderzoeken naar verkeerseffecten op zich goed zijn uitgewerkt. In en rond Stadshavens zal waarschijnlijk ook het goederenvervoer (bezorglogistiek en afvoer van afval) toenemen als gevolg van het plan. De Commissie beveelt aan om hier bij de verdere uitwerking van de deelplannen aandacht aan te besteden en specifiek ook de relatie te leggen met de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. Die kwaliteit kan onder druk komen te staan als het goederenvervoer in het gebied toeneemt. Eventueel is dan toch een concept op een hoger schaalniveau dan de deelgebieden nodig.

3. Biodiversiteit en beschermde diersoorten

De Commissie constateert dat het voornemen is om een groenstrook en natuurvriendelijke oever in te richten in het gebied waar nu het Damsterdiep (een weg) loopt en waar in het voornemen weer water komt.⁵ Dit kan positieve effecten hebben op de biodiversiteit.⁶ De Commissie mist in het MER een inschatting van deze positieve milieugevolgen. Ze beveelt aan om deze positieve gevolgen in de deelplannen verder uit te werken.

Tegenover positieve gevolgen staan mogelijk negatieve effecten op beschermde diersoorten in het gebied, zoals vleermuizen en huismussen, vanwege bouwwerkzaamheden. Het MER vermeldt dat bij de deelplannen onderzoek nodig is naar bijvoorbeeld de steenmarter en de gier- en boerenwaluw, maar dat eventuele negatieve effecten de planvorming niet in de weg staan. De Commissie vindt deze inschatting aannemelijk. Ze betreft daarbij dat het omgevingsplan een regel bevat dat bebouwing natuurinclusief moet zijn, waarbij getoetst wordt aan de gemeentelijke beleidsregels voor natuurinclusief bouwen.⁷ Hierdoor zullen negatieve effecten naar verwachting beperkt zijn. Bij de deelplannen is dan wel steeds aandacht nodig voor de precieze effecten op beschermde soorten, natuurinclusief bouwen en het tijdig treffen van mitigerende maatregelen voor beschermde soorten die nu al voorkomen.⁸

4. Stedenbouwkundig plan voor beter beeld van milieurisico's en stedelijk landschap

Het MER toont aan dat een aantal randvoorwaarden essentieel is voor de uitvoerbaarheid van het plan, zoals het verplaatsen van bedrijven en het aanpassen van de geluidzoning. Er is op dit moment nog geen stedenbouwkundig plan. Daarmee zou duidelijker worden wat de milieurisico's zijn en waar die vooral optreden. De Commissie begrijpt dat een gedetailleerder uitgewerkt stedenbouwkundig plan niet past bij het abstractieniveau van het omgevingsplan en de fase van planvorming waarin de ontwikkelingen zich nu bevinden. Het nadeel is dat daardoor op het moment van vaststelling van het plan nog niet alle informatie beschikbaar is om de milieurisico's volledig te doorgronden. Bovendien ontbreekt daardoor nu nog een goed beeld van het toekomstig stedelijk landschap.

Bij de deelplannen kan de genoemde informatie concreter worden gemaakt. De Commissie beveelt aan om de effecten op geluid (inclusief het gecumuleerde geluid, de beoordeling van de aanvaardbaarheid daarvan, en het geluid van evenementen), externe veiligheid en het

⁵ Zie figuur 1 en bijvoorbeeld ook de veel gestelde vragen op de [projectwebsite](#) van Stadshavens en impressies daarbij.

⁶ De gemeente heeft tijdens het startgesprek met de Commissie (15 maart 2023) toegelicht dat momenteel wordt onderzocht in hoeverre bruggen over het Eemskanaal ook als faunapassage kunnen gaan dienen. Deze kunnen eveneens positieve effecten hebben.

⁷ Zie [Natuurinclusief Bouwen | Gemeente Groningen](#).

⁸ Zie hierover ook de zienswijzen van de provincie Groningen en van meerdere bewoners.

stedelijke landschap dan telkens opnieuw uit te werken aan de hand van een stedenbouwkundig plan en de actuele situatie in het plangebied.⁹

5. Monitoringsysteem voor de energieopgave

In het MER zijn de verschillende scenario's voor de energieopgave¹⁰ inclusief de (milieu)effecten uitgebreid (voor dit abstractieniveau) en navolgbaar uitgewerkt. Hieruit komt naar voren dat de milieueffecten minimaal zullen zijn, vanwege de diepte waarop de energiebronnen worden geplaatst (derde en vierde watervoerend pakket). Het MER geeft de aandachtspunten voor het vervolgtraject helder aan, inclusief het advies om hiervoor een monitoringsysteem in te richten. De Commissie kan zich vinden in deze aanbevelingen.

2.2 Nieuwe stikstofberekening en aandacht voor bronmaatregelen

Bij het MER is een berekening gevoegd van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van het plan. Hieruit blijkt dat de stikstofdepositie in de gebruiksfase afneemt met maximaal 0,02 mol/ha/jaar in het gebied Drentsche Aa. Deze afname vindt plaats doordat de huidige activiteiten (zoals bedrijven) in het plangebied nu al stikstof uitstoten. Die uitstoot is groter dan de uitstoot van het voorgenomen plan, waarin de meeste bedrijven verdwijnen en het verkeer slechts beperkt toeneemt. Voor de aanlegfase is een toename berekend van maximaal 0,01 mol/ha/jaar stikstofdepositie op Drentsche Aa. Deze depositie is volgens het MER in werkelijkheid lager, omdat er tijdens de aanlegfase al activiteiten uit het plangebied zullen verdwijnen. Dat zit nog niet in de berekening.

De Commissie constateert dat de depositie als gevolg van de verkeersbijdrage niet inzichtelijk gerapporteerd is. Desondanks is het nu niet nodig om maatregelen in beeld te brengen die de stikstofdepositie beperken. Als de huidige activiteiten daadwerkelijk verdwijnen, is immers aannemelijk dat de totale stikstofdepositie gelijk blijft of afneemt. De juridische borging hiervan is wel nog een aandachtspunt.

De Commissie constateert verder dat de berekeningen zijn uitgevoerd met AERIUS Calculator versie 2021. Daarna is AERIUS geactualiseerd. De Commissie beveelt aan om bij het omgevingsplan een nieuwe en complete berekening van de stikstofdepositie met de nieuwe versie van AERIUS te voegen en daarmee te verzekeren dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden vanwege de aanleg- en gebruiksfase zijn uitgesloten.

Het voorgaande is ook een aandachtspunt voor de deelplannen. Bij die plannen is steeds een stikstofberekening nodig en onderzoek naar bronmaatregelen die de stikstofuitstoot beperken, zoals elektrisch bouw materieel. Dergelijke maatregelen kunnen negatieve effecten op de biodiversiteit voorkomen in Natura 2000-gebieden, maar bijvoorbeeld ook in gebieden die bij het Natuurnetwerk Nederland horen.

⁹ Zie ook de zienswijzen van de Veiligheidsregio Groningen en van de GGD Groningen.

¹⁰ Warmte- en koudeopslag (WKO) in combinatie met regeneratie met Thermische Energie uit Oppervlaktewater (TEO), respectievelijk beschreven in de bijlagen 3 en 4.

2.3 Presenteer een compactere samenvatting

Het valt de Commissie op dat de samenvatting van het MER relatief omvangrijk is (40 pagina's). Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats deze samenvatting. De samenvatting moet zelfstandig leesbaar, overzichtelijk en compact zijn, zodat besluitvormers en insprekers er gemakkelijk de relevante informatie uit kunnen halen. De samenvatting van dit MER is weliswaar een goede afspiegeling van de inhoud van het MER, maar schiet enigszins zijn doel voorbij in het op compacte wijze presenteren van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Het verdient aanbeveling om bij de besluitvorming een compactere 'management'-samenvatting te presenteren die aan besluitvormers en insprekers de uitkomsten op hoofdlijnen presenteert.

Naar aanleiding van de zienswijzen beveelt de Commissie ook aan om in die samenvatting expliciet aandacht te besteden aan het geheel aan voor- en tegenargumenten voor het verdwijnen van het betonbos. Die informatie is nu verspreid over het MER en de bijlagen.

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 op 15 maart 2023 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:

ir. Jan Bakker

ir. Lidwien Besselink

ing. Gerard Krone

ir. Henk Otte

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

drs. Nathalie Vossen

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet, de opvolger van bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage, geeft aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten J11 “stedelijk ontwikkelingsproject” en K1 “werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater”. Het omgevingsplan is daarvoor kaderstellend. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van de gemeente Groningen.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen.

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 30 maart 2023 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 projectnummer [3510](#) 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

