

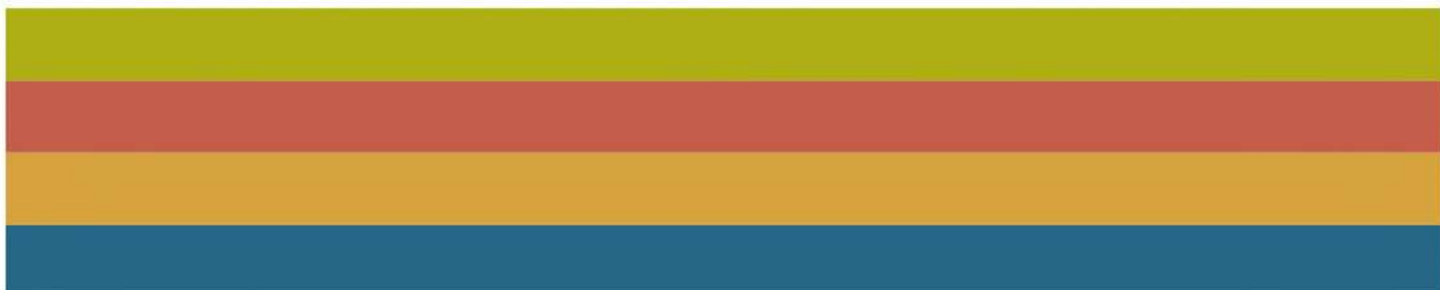


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Gebiedsontwikkeling Meerstad, gemeente Groningen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

24 oktober 2023 / projectnummer: 3690



1 Advies voor de inhoud van het MER

De gemeente Groningen wil het Masterplan uit 2005 voor het gebied Meerstad actualiseren. In Meerstad wil de gemeente ongeveer 6.000 woningen toevoegen met bijbehorende voorzieningen, zoals winkels en scholen. Daarnaast wordt het Woldmeer met ongeveer 165 hectare vergroot ten opzichte van de huidige situatie. Ook zal Meerstad ruimte bieden aan 42 hectare netto bedrijvenpark. Voor het besluit hierover wordt een milieueffectrapport (hierna MER) opgesteld. De gemeente Groningen heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over Meerstad het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Beschrijf voorgeschiedenis Meerstad:** er zijn voor Meerstad een Masterplan en meerdere bestemmingsplannen gemaakt. Voor deze plannen zijn ook milieueffectrapporten opgesteld. Bespreek deze voorgeschiedenis en geef aan wat wel en wat niet is gerealiseerd. Bespreek daarna de ambities die hieruit voortkomen en onderbouw de verschillen daarin ten opzichte van het Masterplan 2005 (zoals de omvang van het Woldmeer).
- **Maak concrete en toetsbare doelen:** werk per ambitie concrete en toetsbare doelen uit. Beschrijf eventuele bandbreedtes van deze doelen.
- **Ontwikkel onderscheidende (deel)alternatieven en/of varianten:** ontwikkel (deel)alternatieven/varianten op het gebied van waterberging, grondverzet en energieopwekking. Maak de (deel)alternatieven/varianten zo onderscheidend mogelijk.
- **Onderzoek milieugevolgen:** ontwikkel een beoordelingskader met toetsbare en herkenbare indicatoren. Bepaal met dit kader de haalbaarheid van de ambities en de milieueffecten van de (deel)alternatieven/varianten. Doe dit op het abstractieniveau van de oplossingsrichtingen waaruit de (deel)alternatieven/varianten zijn opgebouwd.
- **Monitoring en evaluatie:** geef een aanzet voor een monitorings- en evaluatieplan om bij de uitvoering van het plan de milieugevolgen en de bijdrage aan de doelen te toetsen.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie reikwijdte en detailniveau (hierna NRD) voor het MER bij de Omgevingsvisie Meerstad¹. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

¹ Rho Adviseurs. 2023. Notitie reikwijdte en detailniveau voor het MER bij de Omgevingsvisie Meerstad.



Figuur 1: Plangebied Gebiedsontwikkeling Meerstad (bron: NRD).

Aanleiding MER

Bureau Meerstad² wil het Masterplan voor Meerstad uit 2005 actualiseren. Via een open planproces is de Agenda voor de Toekomst ontwikkeld. Deze heeft een looptijd tot 2050. Op basis van deze agenda wordt nu een omgevingsvisie voor Meerstad opgesteld. De gemeente wil ongeveer 6.000 woningen met bijbehorende voorzieningen toevoegen. Daarnaast wordt het Woldmeer met ongeveer 165 hectare vergroot ten opzichte van de huidige situatie.³ Ook moet Meerstad ruimte bieden aan 42 hectare netto bedrijvenpark. De Omgevingsvisie is daarmee kaderstellend voor projecten waarvoor een m.e.r.- (beoordelings)plicht geldt, waardoor het verplicht is voor de visie om een MER op te stellen. De gemeente Groningen heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het nog op te stellen MER.

Een klein deel van het plangebied ligt in de gemeente Midden-Groningen (zie de oranje driehoek in het zuiden van het plangebied in Figuur 1). In de NRD staat dat de gemeente Midden-Groningen is benaderd om ook een omgevingsvisie vast te stellen. Ook wordt deze gemeente betrokken bij de uitwerking van het deelgebied Harkstede aan het water.

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 Gebiedsontwikkeling Meerstad.

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 3690 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEMM) is de formele naam van de initiatiefnemer. Bureau Meerstad is de informele naam. De gemeente Groningen is de enige aandeelhouder van GEMM.

³ In de NRD staat dat het voornemen is dat het Woldmeer 350 hectare groot wordt, waarvan 100 hectare al is aangelegd. Uit een toelichting van Bureau Meerstad werd duidelijk dat al een groter deel (ongeveer 185 hectare) van het Woldmeer is gerealiseerd.

2 Voorgeschiedenis en besluitvorming

2.1 Voorgeschiedenis

Het plangebied van Meerstad heeft een lange geschiedenis van besluitvorming om het gebied te ontwikkelen. In de NRD staat dat het Masterplan uit 2005 uitging van 10.000 woningen in het midden en hoger segment, 140 tot 240 hectare bedrijventerrein, 650 hectare Woldmeer, 500 hectare natuur in het Natuurnetwerk Nederland en 500 hectare groen in en om de stad. Er zijn meerdere ontwikkelingen geweest waarbij van dit Masterplan is afgeweken, waaronder:

- de gemeentelijke herindeling met Slochteren, waardoor het gehele plangebied nu vrijwel volledig in de gemeente Groningen ligt⁴;
- de ontwikkeling (en vaststelling) van meerdere nieuwe gemeentelijke visies, waaronder voor wonen, mobiliteit, kwaliteit van de leefomgeving, voorzieningen, landschap en klimaatopgaven;
- de gebiedsvisie Meerstad-Noord, waar in hoofdzaak een energielandschap wordt gecreëerd dat uitgaat van maximaal 175 hectare zonnepark. Het besluit hierover is nog niet genomen, maar is al wel ver in het besluitvormingsproces⁵.

Daarnaast zijn voor het gebied meerdere (bestemmings)plannen opgesteld waarbij telkens een MER is opgesteld. Het betreft:

- het Masterplan 2005, waarbij in 2005 een vrijwillig MER is opgesteld;
- het bestemmingsplan Meerstad-Midden 2007⁶ dat uitging van 400 hectare Woldmeer, 2360 tot 6780 woningen en 600 hectare ontgroning in dit deelgebied van Meerstad;
- het bestemmingsplan Meerstad-Midden West 2018⁷ dat uitging van 1875 nieuwe woningen naast de 550 al bestaande, 100 hectare water, 10 hectare park- en strand, 6 hectare uitstroombied, 5 hectare voorzieningen en 54 hectare overige bestemmingen (groen, agrarisch, natuur en verkeer).

Een deel van deze plannen voor Meerstad is al gerealiseerd, zoals 1.300 woningen in het gebied en (circa 185 hectare van) het Woldmeer. Neem deze voorgeschiedenis over in het MER.

Planwijzigingen ten opzichte van het Masterplan 2005

In de NRD zijn de uitgangspunten van het Masterplan 2005 en de uitgangspunten van de Agenda voor de Toekomst weergegeven met twee zogeheten 'barcodes'. Daaruit wordt duidelijk dat er meerdere planwijzigingen zijn ten opzichte van het Masterplan 2005. Zo is de beoogde oppervlakte van het Woldmeer in de Agenda voor de Toekomst verkleind van 650

⁴ Een klein deel van het plangebied ligt in gemeente Midden-Groningen (zie de oranje driehoek aan de zuidzijde van het plangebied in figuur 1).

⁵ Op 28 april 2021 heeft de Groningse gemeenteraad de gebiedsvisie Meerstad-Noord vastgesteld. Het bijbehorende MER is eind 2022 voorgelegd aan de Commissie m.e.r. Zij adviseerde het MER aan te vullen omdat er essentiële milieu-informatie ontbrak. Zie de website voor het voorlopige advies: [3632 Zonnepark Meerstad-Noord](#). De gemeente wil het MER aanvullen met deze informatie voorafgaand aan het besluit over de benodigde vergunning voor Meerstad-Noord en legt het aangevulde MER daarna opnieuw voor aan de Commissie m.e.r. Voor meer informatie, zie de [website van de gemeente Groningen](#).

⁶ Voor het advies van de Commissie over het MER voor dit bestemmingsplan en het masterplan, zie [1243. Ontwikkeling Meerstad Groningen](#).

⁷ Voor het advies van de Commissie over het MER voor dit bestemmingsplan, zie [3179. Actualisatie Meerstad](#).

hectare naar 350 hectare. Ook is de beoogde oppervlakte van de bedrijventerreinen verlaagd van 135 hectare naar 75 hectare bruto (42 hectare netto).

Beschrijf hoe en waarom de ambities zijn veranderd ten opzichte van het Masterplan uit 2005. Onderbouw de planwijzigingen in de Agenda voor de Toekomst zoals weergegeven in de barcode(s). Ga specifiek in op de reden voor het verminderen van de beoogde oppervlakte van het Woldmeer en de bedrijventerreinen. Beschrijf en onderbouw met welke functies het hiermee vrijgekomen oppervlak wordt ingevuld. Ga ook in op de conclusies van de onderzoeken die tijdens deze voorgeschiedenis zijn uitgevoerd en op de adviezen van de Commissie over deze plannen.

2.2 Beleidskader

In de NRD staat een overzicht van nationaal, regionaal en lokaal beleid voor woningbouw in Groningen. Daarnaast is aangegeven hoe de Agenda voor de Toekomst voortkomt uit het beleid van de gemeente Groningen. Neem deze overzichten over in het MER. De Commissie waardeert de brede invalshoek in deze agenda en de aandacht daarin voor bebouwing, water, landschap en energie die grafisch zijn weergegeven in 'barcodes'. Zij adviseert om ook in het MER deze brede invalshoek te hanteren en beleidskaders en wet- en regelgeving te beschrijven die verder gaan dan woningbouw. Ga daarbij in ieder geval in op:

- de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijn;
- de beleidsbrief Water en bodem sturend (WBS) en de Agenda Natuurinclusief;
- relevant sectoraal beleid, bijvoorbeeld voor natuur, water, duurzaamheid, energie, landschap en archeologie.

Geef concreet aan hoe het beleid vertaald is in de omgevingsvisie van Meerstad.

2.3 Te nemen besluit(en)

De Commissie wijst erop dat het MER moet aansluiten bij het abstractieniveau van het besluit. Dit heeft namelijk invloed op hoe de milieueffecten moeten worden onderzocht. In de NRD wordt aangegeven dat er een Omgevingsvisie wordt opgesteld voor gebiedsontwikkeling Meerstad. Uit het locatiebezoek⁸ werd echter duidelijk dat ook het opstellen van een (omgevings)programma wordt overwogen door de gemeente Groningen. Op pagina 7 van de NRD staat ook dat het MER dusdanig wordt opgesteld dat het ook kan worden gebruikt voor de later op te stellen Omgevingsplannen. Het is niet duidelijk of het doel is om dit MER één op één over te nemen als MER voor een Omgevingsplan dat de beoogde ontwikkeling juridisch-planologisch vastlegt. Als dit het doel is, houd dan het detailniveau aan dat past bij een Omgevingsplan, zodat duidelijk is op welk abstractieniveau de milieueffecten in beeld worden gebracht. Maak duidelijk in het MER voor welk(e) besluit(en) wordt gekozen en waarvoor het MER onderbouwing geeft. Maak ook duidelijk waarom. Geef aan wie het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is.

⁸ Op vrijdag 15 september bracht de Commissie een bezoek aan het plangebied. Tijdens dit bezoek gaven de initiatiefnemer en het bevoegd gezag een toelichting op het voornemen.

3 Voorgenomen plan en alternatieven

3.1 Voorgenomen plan en doelen

Doelen Meerstad

De NRD bevat een kort overzicht van de doelen voor Meerstad gebaseerd op een beleidsanalyse van het relevante beleid voor woningbouw. De geformuleerde doelen zijn:

- bijdragen aan de woningbouwopgave van de stad Groningen, inclusief een aanzienlijk deel sociale huur en een inclusieve ontwikkeling. Dit is vertaald in het voornemen door in Meerstad plek te bieden aan minimaal 6000 nieuwe woningen. Daarvan valt 30% in het sociale, 40% in het middeldure en 30% in het dure segment;
- energie- en CO₂-neutrale wijk;
- klimaatbestendige ontwikkeling;
- bijdragen aan doelen voor duurzame mobiliteit, gezondheid en voldoende leefbaar, robuust groen. Dit is vertaald in het voornemen met de ambitie om voorzieningen op loop- en fietsafstand aan te leggen (maximaal 15 minuten). Ook wordt de frequentie van het openbaar vervoer verhoogd en komen er meer fietspaden;
- uitbreiding van het Woldmeer van de huidige 100 hectare naar een oppervlakte van circa 350 hectare. Het Woldmeer krijgt een ecologische en recreatieve functie, maar zal ook een waterbergende en -bufferende functie hebben;
- het verbinden en optimaliseren van ecologische structuren in het gebied. Dit is vertaald in het plan met een droge dooradering en vegetatie;
- ruimte bieden aan twee bedrijvenparken⁹ met een totale oppervlakte van 42 hectare. Deze bedrijvenparken zijn gelegen aan de westkant van het plangebied.

In het plangebied zal ook een nieuwe weg aangelegd worden om als tweede hoofdontsluiting van het gebied te functioneren. Daarnaast is het streven om meer dan voorheen in te zetten op circulariteit en duurzaamheid bij de woningen.

Concreet en toetsbaar doelen

De Commissie adviseert de verschillende doelen concreet en toetsbaar uit te werken, zodat de alternatieven en varianten hieraan kunnen worden getoetst. Kwantificeer daarin zo veel mogelijk. Deze beschrijving van de doelen vormt een belangrijke basis voor de keuze tussen de alternatieven en varianten.

Het is van belang dat doelen door bureau Meerstad te realiseren zijn. Dat wil zeggen dat bureau Meerstad zelf – al of niet samen met andere overheden – de instrumenten moet hebben om ontwikkelingen te sturen. Bespreek in hoeverre dit het geval is in het MER.

Prioriteren en spanningsvelden zichtbaar maken

De Commissie adviseert om de doelen uit te werken met hoofddoelen en neven-doelen en zo de prioriteiten aan te geven. Maak de relatie duidelijk met de geschiedenis van het project en met de relevante beleidskaders, plannen en programma's (zie paragraaf 2.2 van dit advies). De optelsom van de geformuleerde doelen kan leiden tot een spanningsveld waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden. Zo kan noodwaterberging de waterkwaliteit en leefkwaliteit sterk negatief beïnvloeden. Ook kan het benodigde grondverzet de duurzaamheidsambities

⁹ Een bedrijvenpark onderscheidt zich van een industriegebied of bedrijventerrein door de integratie in het landschap, de groene inrichting en een ambitieuze samenwerking tussen de gevestigde bedrijven, aldus de NRD.

in de weg staan. Doelen kunnen elkaar op deze manier beïnvloeden en soms ook in de weg zitten. Laat zien hoe met mogelijke conflicterende doelen wordt omgegaan.

3.2 Alternatieven en varianten

Het onderzoeken van verschillende alternatieven en varianten is van belang om de bandbreedte aan mogelijkheden voor de gebiedsontwikkeling te verkennen. Door het onderzoeken van verschillende alternatieven en varianten kan het plan beter worden. Ook kunnen er dan keuzes worden gemaakt als blijkt dat het realiseren van alle opgestelde ambities niet haalbaar is.

In de NRD zijn twee alternatieven beschreven: alternatief huidige grondexploitatie en alternatief maximale verdichting. In deze alternatieven wordt gevarieerd in woningendichtheid en woningentype (hoog, middelhoog en laag segment). De Commissie adviseert om daarnaast met (deel)alternatieven en/of varianten de thema's te onderzoeken die voortvloeien uit de geconcretiseerde doelen en (mogelijke) spanningsvelden. Zij denkt daarbij in ieder geval aan (deel)alternatieven/varianten voor waterberging, grondverzet en energieopwekking.

Waterberging

Het Woldmeer is aangewezen als noodberging van water. Deze functie staat op gespannen voet met het belang van een goede waterkwaliteit van het Woldmeer.¹⁰ De waterberging beïnvloedt de waterkwaliteit door de aanvoer van relatief fosfaatrijk water. Noodberging kan daarmee zorgen voor een permanente omslag naar troebel en algenrijk water. Daarmee verslechtert de natuur en de leefkwaliteit. Ook zorgt een mindere waterkwaliteit voor meer CO₂-uitstoot. Troebel en algenrijk water stoot veel meer CO₂-equivalenten (zoals methaan) uit dan helder en plantenrijk water.¹¹

De Commissie adviseert om varianten te verkennen voor de noodberging. Te denken valt aan een route waarmee het water stapsgewijs het bergingsgebied binnenkomt. Dan kunnen stoffen al bezinken. Daarnaast kan een andere invulling van het gebied worden gerealiseerd dan het vergroten van het Woldmeer voor noodbergingsgebied. Hierbij valt te denken aan het ruimtelijk scheiden van de functies 'noodberging' en 'oppervlaktewater met natuur- en recreatieve waarden'. Dit kan bijvoorbeeld door de noodberging te positioneren in een laag gelegen droog deelgebied met vegetatie (grasland of bos) die tegen tijdelijke waterberging bestand is en waarbij de waterkwaliteit van het Woldmeer niet in gevaar komt. Daarnaast is de voorgenomen oppervlakte van het Woldmeer verminderd ten opzichte van het Masterplan. Onderbouw deze vermindering en bespreek in hoeverre het vrijgekomen gebied kan dienen als (alternatieve) noodberging.

Grondverzet

Bij grondverzet wordt CO₂ uitgestoten, waarmee het doelbereik voor CO₂-neutraliteit wordt beïnvloed (zie paragraaf 4.1 van dit advies). De Commissie adviseert daarom een variant te

¹⁰ De zoektocht naar een geschikte locatie voor noodberging speelt al sinds het Masterplan uit 2005. Er lijkt nog steeds geen oplossing gevonden voor het spanningsveld tussen noodberging en waterkwaliteit. Sinds 2005 hebben meerdere maatschappelijke veranderingen plaatsgevonden waardoor prioriteiten wellicht zijn verschoven.

¹¹ Voor meer informatie, zie [STOWA 2020. Broeikasgasemissies uit zoetwater](#).

onderzoeken die uitgaat van zo weinig mogelijk grondverzet om CO₂-uitstoot te beperken. Geef daarbij aan via een bodemonderzoek hoeveel CO₂-uitstoot vrijkomt bij het graven. Geef ook aan in hoeverre de variant aansluit bij de ambitie van de gemeente om in 2030 klimaatneutraal te zijn.

Energieopwekking

Een primaire ambitie is het realiseren van een energie- en CO₂-neutrale wijk. Onderzoek of ambities haalbaar zijn zonder dat de energieopbrengst in Meerstad Noord aan heel Meerstad wordt toebedeeld. Onderzoek de maximale bijdrage die Meerstad kan leveren aan het energie- en CO₂-neutraal maken van de hele stad. Ontwikkelgebieden zoals Meerstad bieden de mogelijkheid om daarin een grotere bijdrage te leveren dan oude stadwijken waar minder mogelijk is. De benodigde ruimte beïnvloedt de verdere mogelijkheden voor de invulling van het gebied. De Commissie adviseert daarom om een variant te onderzoeken waarin meer energie wordt opgewekt in het gebied dan dat het gebied zelf nodig heeft.

Scenario's voor mobiliteit en duurzaamheid/ecologie

In de NRD staat dat er twee scenario's worden onderzocht binnen het plan: duurzaamheid/ecologie en mobiliteit. De Commissie ziet weinig meerwaarde in het uitwerken van deze scenario's. Zo sluit het scenario voor mobiliteit aan bij het beleid van de gemeente en is niet strijdig met andere ambities. Het scenario gaat alleen in op een mogelijk tegenvallend effect. Er worden geen andere maatregelen voorgesteld. De Commissie adviseert daarom om een ambitieniveau voor deze onderwerpen te kiezen, dit te monitoren en niet te variëren via scenario's.

Vergelijking van (deel)alternatieven en varianten

Werk voor de onderwerpen zoals hierboven beschreven de (deel)alternatieven/varianten uit en beschrijf de effecten. Gebruik de inzichten om het Voorkeursalternatief te bepalen. De milieueffecten van de (deel)alternatieven/varianten moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is om te laten zien in hoeverre de (deel)alternatieven/varianten andere effecten veroorzaken. Geef voor ieder van de (deel)alternatieven/varianten aan in welke mate de gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Gebruik ook hiervoor eenduidige en, zo veel als mogelijk, kwantificeerbare toetsingscriteria.

3.3 Voorkeursalternatief

Werk in het MER een voorkeursalternatief (VKA) uit. Houd daarbij rekening met de geformuleerde doelen en beleid. Geef aan hoe en op basis waarvan het tot stand komt. Vermeld de (milieu)afwegingen en de optimalisaties die daarbij zijn gemaakt. Geef aan welke milieumaatregelen het uiteindelijk gekozen VKA bevat en wat de effectiviteit daarvan is.

Vergelijk de milieueffecten van het VKA met de in het MER onderzochte (deel)alternatieven/varianten. Hierdoor wordt het voor besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden duidelijk hoe het plan is geoptimaliseerd.

4 Doelbereik en milieugevolgen

Voor een goede (bestuurlijke) afweging is inzicht nodig in de effecten van het plan op de leefomgeving en het milieu en de mate waarin de doelen worden bereikt (doelbereik). Het MER moet dit helder beschrijven voor zowel het voorgenomen plan als voor de (deel)alternatieven/varianten en deze vergelijken met de referentiesituatie. De effecten dienen zo concreet als mogelijk in beeld te worden gebracht, passend bij het besluit. Beschrijf de effecten op het milieu en het doelbereik.

Referentie

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied. Beschrijf ook 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 milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de (deel)alternatieven/varianten wordt gerealiseerd. Een ontwikkeling is pas een autonome ontwikkeling als daarover al besluiten zijn genomen in de vorm van een bestemmingsplan(wijziging) of een omgevingsvergunning. Onderbouw in het MER voor welke ontwikkelingen dit het geval is.

In de NRD worden de volgende autonome ontwikkelingen genoemd:

- gebiedsvisie Meerstad-Noord¹² inclusief een zonnepark, netinpassing, NAM-locatie en hyperloop;
- een nieuwe waterinlaat in het noorden van het plangebied;
- verkeersontwikkelingen.

In de NRD wordt uitgegaan van twee referentiesituaties: de huidige situatie met autonome groei en de eindsituatie van het Masterplan uit 2005. De reden hiervoor is de aanname dat Meerstad zich zal ontwikkelen volgens het Masterplan uit 2005 als de voorgenomen gebiedsontwikkeling niet wordt gerealiseerd. De Commissie adviseert uit te gaan van één referentiesituatie: de huidige situatie met autonome ontwikkeling. De vergelijking met het Masterplan 2005 kan op een globaler niveau worden beschreven.

Indicatoren voor het beoordelingskader

In de NRD is een beoordelingskader uiteengezet. De Commissie adviseert het beoordelingskader zo concreet mogelijk te maken en aan te passen aan de specifieke opgaven die er zijn. Stel zoveel mogelijk vooraf vast op basis van welke indicatoren de doelen en andere omgevingsaspecten worden getoetst. Beschrijf vervolgens voor iedere indicator aan welke databron(nen) en waarde(n) wordt getoetst. Onderbouw per indicator duidelijk de basis voor de beoordeling (positief, negatief, neutraal). Onderbouw vervolgens de gemaakte keuzes. Werk bij het maken van deze keuzes zoveel mogelijk samen met belanghebbenden en kennishouders in de regio.

Fasering

De realisatie van het plan zal gefaseerd, over een langere periode, plaatsvinden. Dit betekent dat het plangebied er in verschillende fasen van realisatie anders uit komt te zien en anders

¹² Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 van dit advies (voetnoot 4) is er nog geen formeel besluit genomen over Meerstad-Noord. De Commissie gaat er in dit advies vanuit dat er een besluit is genomen voor het MER van Meerstad is opgesteld. Mocht dit niet zo zijn, pas dit dan aan in het MER.

gebruikt zal worden. Dit heeft vooral gevolgen voor de verkeerssituatie, de kwaliteit van de leefomgeving en mogelijke hinder. Beschrijf de activiteiten die plaatsvinden in de verschillende fasen, de onzekerheden daarin en de doorlooptijd. Geef op basis hiervan in elke fase van realisatie inzicht in de (milieu)effecten, monitoring en (tijdelijke) mitigerende maatregelen indien nodig.

4.1 Bodem en water

Bodem

Materiaal uit Woldmeer wordt gebruikt in het gebied voor de ophoging van de gronden. Bij grondverzet kunnen aanzienlijke hoeveelheden CO₂, methaan (CH₄) en/of lachgas (N₂O) vrijkomen uit de gebaggerde grond.¹³ De machines die worden gebruikt kunnen ook tot CO₂-uitstoot leiden. Daarom is het belangrijk om bij de effecten van grondverzet te kijken naar de effecten van het materiaal én het materieel en hoe deze effecten gemitigeerd kunnen worden.

Beschrijf in het MER:

- de bodemkundige en geologische opbouw van het gebied en de effecten van de (deel)alternatieven/varianten daarop;
- de kwaliteit van de vrijkomende grondstromen. Geef aan of deze voldoet aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit in verband met de gebruiks- of afzetmogelijkheden van het te verwijderen materiaal;
- de effecten van de tijdelijke gronddepots en de kans op uitbreiding ervan door een stagnerende afzet.

Water

Beschrijf in het MER het functioneren van het watersysteem, bijvoorbeeld op basis van een systeemanalyse. Beoordeel vervolgens de effecten van de (deel)alternatieven/varianten op grond- en oppervlaktewater en geef aan wat dit betekent voor het ontwerp en de inrichting van (de deelgebieden van) Meerstad. Geef aan welke randvoorwaarden uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) volgen voor het gebied. Onderzoek ook in hoeverre de (deel)alternatieven/varianten uitvoerbaar zijn bij toenemende klimaatextremen.

Beschrijf de gevolgen van de uitbreiding van het Woldmeer voor de waterhuishouding en het grondwater, zowel in de aanlegfase als in de gebruiksfase. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende effecten:

- gevolgen van de vervanging van grond door water uit de omgeving tijdens het ontgraven;
- de effecten van het voornemen op waterpeilen en grondwaterstanden, kwel en wegzijging. Maak hierbij gebruik van kaartbeelden;
- de mogelijke effecten van veranderingen in het grondwatersysteem op landbouw, natuur en bebouwing (zowel door vernatting als verdroging);
- de te verwachten waterkwaliteit in het nieuwe meer in de eindsituatie, gegeven de diepte en belasting (vooral door eerdere bemesting) uit de omgeving;
- de effecten van noodberging op de waterkwaliteit en de manieren waarop die gemitigeerd dan wel voorkomen kunnen worden (zie ook paragraaf 3.2 van dit advies);

¹³ Zie bijvoorbeeld het [Handelingspalet emissiereductie bodemmateriaal bij nat grondverzet](#) in het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW).

- de vertroebeling van het water tijdens uitvoering, en de invloed ervan op het oppervlaktewater in de omgeving;
- de effecten van de inrichting en het beheer van de oevers (natuurlijke oevers versus beschoeiing);
- de haalbaarheid van de waterkwaliteitseisen voor zwemwater.

Ga na in hoeverre de effecten bepaald worden door natte of droge omstandigheden (zomer, winter). Ga ook na wat de gevolgen zijn van extreme waterpeilen die op het meer kunnen ontstaan in vergelijking met de referentiesituatie. Houd daarbij rekening met eventuele bodemdaling in het gebied.

4.2 Mobiliteit

In de NRD staan duidelijke ambities omschreven voor mobiliteit die zijn overgenomen uit de Groningse Mobiliteitsvisie 2021.¹⁴ In deze visie worden mogelijkheden beschreven voor efficiënte, schone en gezonde mobiliteit. Voor de benodigde veranderingen in mobiliteit wordt een drietrapsraket gehanteerd:

- verminderen: minder reizen, kortere afstanden en minder in de spits;
- veranderen: van de auto naar minder ruimte-innemende en schone vervoersmiddelen, zoals met de fiets, het openbaar vervoer, deelmobiliteit en ketenmobiliteit met hubs;
- vergroenen: een overgang naar emissievrije gemotoriseerde voertuigen.

Hieruit volgen een aantal concrete randvoorwaarden voor Meerstad. Zo moeten de dagelijkse voorzieningen binnen 15 minuten fietsen liggen en wordt het fietsnetwerk verbeterd.

Daarnaast wordt nadruk gelegd op de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het openbaar vervoer. Ook is de kwaliteit van de openbare ruimte leidend, niet de ruimte voor de auto.

De Commissie adviseert om in te gaan op de mogelijkheden die de Mobiliteitsvisie beschrijft voor efficiënte, gezonde en schone mobiliteit. Volg de daarvoor in de Mobiliteitsvisie gehanteerde drietrapsraket. Zet uiteen hoe de ambitie wordt gehaald in het ontwerp om de voorzieningen binnen 15 minuten te kunnen bereiken. Beschrijf ook de soort en hoeveelheid voorzieningen (zoals supermarkten en scholen) en de afstanden tot de woonkernen in het gebied. Ga daarnaast in op de wijze waarop het openbaar vervoer als aantrekkelijk alternatief voor de auto georganiseerd kan worden en de rol die de fiets, deelmobiliteit en/of hubs kunnen vervullen.

Voor het voornemen wordt geadviseerd om de volgende punten te onderzoeken:

- effecten op de modal split (verdeling van de verplaatsingen over de vervoerwijzen);
- bereikbaarheid in en van/naar het gebied waaronder naar de stad Groningen per vervoerwijze;
- verkeersveiligheid;
- oversteekbaarheid;
- de manier waarop parkeren (auto en fiets) wordt georganiseerd.

¹⁴ Het gaat hier om de [Mobiliteitsvisie – Groningen goed op weg](#).

4.3 Gezondheid, leefkwaliteit en sociale effecten

In de NRD staat dat in het MER voor de effecten op gezondheid kwalitatief wordt gekeken naar de (cumulatie van) luchtkwaliteit, aanwezigheid van hoogspanningslijnen, bodem, gecumuleerde geluid en veiligheid. Daarnaast worden gezondheidsbevorderende aspecten onderzocht, zoals de kwaliteit van de openbare ruimte, (groen)voorzieningen, aanwezigheid van schaduw en water en een omgeving die uitnodigt tot bewegen. Ook wordt er gekeken naar sociale veiligheid en –cohesie.

De Commissie adviseert het beoordelingskader aan te laten sluiten bij deze ambities. Geef aan hoe de indicatoren voor gezondheid en leefkwaliteit zich ontwikkelen tijdens de verschillende fasen van de realisatie van Meerstad. Bespreek de gezondheid bevorderende en beperkende aspecten. Houd hierbij rekening met de samenhang tussen de verschillende relevante thema's. Ga in ieder geval in op de hoeveelheid ontmoetingsplekken voor verschillende groepen bewoners (zoals openbaar groen en speelplekken), mogelijkheden voor veilige en aantrekkelijke (hard)loop- en fietsroutes, wind- en schaduwwerking (indien relevant).

Sociale effecten

De Commissie verwacht dat de sociale interactie gaat veranderen in Meerstad door de omvang van de ontwikkeling. Voor het behalen van de sociale doelen beveelt zij daarom aan om de volgende (mogelijke) effecten te bespreken:

- de ervaren veiligheid, toegankelijkheid en gevarieerdheid van publieke ruimten en voorzieningen, betaalbaarheid van woningen;
- de effecten op sociale cohesie van meer woningen, de variatie in verdichting en de organisatie van bijbehorende buurtvoorzieningen, zoals scholen;
- de tijdelijke effecten op sociale veiligheid door de bouw van nieuwe ontwikkelingen en nog niet bestemde/lege plekken waardoor er minder sociale controle in de omgeving is.

De Commissie verwijst voor algemene adviezen en inspiratie naar de handreiking over sociale effecten¹⁵.

4.4 Natuur

Biodiversiteit

De biodiversiteit, waaronder in de beschermde natuurgebieden, staat onder druk. Om de biodiversiteit te verbeteren is er beleid ontwikkeld door de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente (zie paragraaf 3.2 van dit advies). Een belangrijk kenmerk van dit beleid is het streven naar een gebiedsdekkende natuurinclusieve samenleving. Het beleid beperkt zich daarmee niet alleen tot natuurgebieden. Biodiversiteit kan namelijk overal verbeterd worden. Ook voor Meerstad geldt dat er veel mogelijkheden zijn om de biodiversiteit te verbeteren in het plangebied zelf.

In de NRD staat de ambitie om bestaand groen zoveel mogelijk te behouden en waar mogelijk te verbeteren en te verbinden met ander groen, waaronder met het Natuurnetwerk Groningen. Daarom wordt het strategisch (nieuwe) groen al in de eerste fase aangelegd. De Commissie adviseert om ook de bebouwde delen van Meerstad als kansrijke ecosystemen te

¹⁵ Zie [Handreiking Sociale effecten in milieueffectrapportage](#).

beschouwen. Werk dit zo veel mogelijk kwantitatief uit, zodat (populaties van) soorten aantoonbaar beschermd en gestimuleerd worden bij de inrichting en het beheer. De beoogde aanpak met doelsoorten kan hier invulling aan geven.

Beschermde natuurgebieden

Beschrijf de mogelijke invloed van de ontwikkeling op beschermde natuurgebieden zoals Natura 2000-gebieden (Zuidlaardermeergebied, Leekstermeer, de Drentsche Aa), het Natuurnetwerk Nederland (Natuurnetwerk Groningen en, indien relevant, het Drents Natuurnetwerk) en overig provinciaal beschermde gebieden. Maak onderscheid tussen de verschillende gebieden en geef hiervan de status aan. Ook als de gebiedsontwikkeling niet in of direct naast een beschermd gebied ligt, kan het gevolgen hebben op een beschermd gebied. De effecten, inclusief deze zogenoemde externe werking op alle beschermde natuurgebieden, moeten in het MER worden beschreven. Ga indien relevant in op mitigerende maatregelen.

Onderzoek of er gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden. Maak daarbij gebruik van de informatie uit de recente Natuurdoelanalyses¹⁶ (NDA's) indien deze informatie actueel en relevant is.¹⁷ Geef duidelijk aan in hoeverre de gevolgen verschillen per alternatief. Bereken de eventuele (tijdelijke) toename van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden, zoals de Drentsche Aa, en het Natuurnetwerk Nederland. Ga in op de mogelijkheden om die toename te voorkomen, zowel in de aanleg- als de gebruiksfase.

Soms kan op grond van objectieve gegevens niet worden uitgesloten dat het plan, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Dan moet een Passende beoordeling opgesteld worden, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Maak daarom indien nodig een Passende beoordeling voor het voorkeursalternatief. De Commissie adviseert om de Passende beoordeling op te nemen in het MER, zodat alle milieu-informatie over het plan bij elkaar staat.

Uit wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.¹⁸

Soortenbescherming

Beschrijf de beschermde soorten die in het studiegebied aanwezig zijn en door de gebiedsontwikkeling beïnvloed kunnen worden. Ga daarbij per functie (zoals broeden, rusten of foerageren) in op de locaties waar ze voorkomen en in welke aantallen. Beschrijf ook de gevolgen van eventuele barrièrewerking en fysieke aantasting van leefgebied. Beschrijf indien nodig of (vanuit het voorzorgsbeginsel) mitigerende maatregelen wenselijk zijn en schat de effectiviteit daarvan in. Beoordeel ten slotte de (cumulatieve) gevolgen voor de staat van instandhouding en motiveer (indien relevant) op grond waarvan wordt verwacht dat het plan

¹⁶ De Natuurdoelanalyse voor de Drentsche Aa is te vinden op de [website van de provincie Drenthe](#).

¹⁷ De Commissie wijst erop dat bij het uitbrengen van dit advies nog niet alle NDA's zijn getoetst door de Ecologische Autoriteit. Pas na die toetsing is duidelijk in hoeverre alle informatie uit de analyses correct en volledig is.

¹⁸ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 10.24, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving (Omgevingswet) uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

uitvoerbaar is. Geef ook aan wat de potenties van het plan zijn voor het versterken van de omstandigheden voor beschermde soorten (buiten de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten).

4.5 Duurzaamheid

In de NRD staat dat de Omgevingsvisie Meerstad de ontwikkelstrategie voor duurzaamheid overneemt uit het bestemmingsplan Meerstad-Midden West. Dit betekent dat wordt gestreefd naar een energieneutrale ontwikkeling. Ook hebben de woningen in Meerstad geen gasaansluiting. Daarnaast staat in de NRD de ambitie om Meerstad een substantiële bijdrage te laten leveren aan de Regionale Energiestrategie, Regionale Adaptatie Strategie en Klimaatagenda van Groningen. Daarom zullen in het MER de mogelijkheden worden onderzocht voor duurzame opwekking van energie en warmte, circulariteit en klimaatadaptatie. Onderdeel daarvan is ook het voorkomen van wateroverlast en hittestress en de mogelijke effecten van droogte.

Energieneutraliteit

De gemeente Groningen streeft naar een CO₂-neutrale stad in 2035. Dit is ook het doel voor Meerstad. De Commissie adviseert om te onderzoeken in hoeverre Meerstad een extra bijdrage kan leveren aan het energieaanbod (zie paragraaf 3.2 van dit advies). Werk dit verder uit met in achtname van het werkelijke aantal woningen en voorzieningen. Besteed aandacht aan zowel de aanbodkant als de vraagkant voor elektriciteit. Beschrijf in hoeverre Meerstad voor deze ambities afhankelijk is van de geplande ontwikkeling van het zonnepark in Meerstad Noord. Onderzoek daarnaast ook de warmteopgave. Houd bij het onderzoek rekening met de opmerkingen in paragrafen 4.1 en 4.2 van dit advies.

Klimaatadaptatie

Beschrijf in het MER de ambities voor een klimaatrobuust en toekomstbestendig Meerstad. Houd in ieder geval rekening met autonome bodemdaling en aardbevingen. Geef specifiek aan op welke wijze het plan de effecten van wateroverlast (piekbuien) en hittestress beperkt of mitigeert.

Voor hittestress adviseert de Commissie om de temperatuurstijging kwantitatief in beeld te brengen. Geef ook een beschouwing over de gezondheidsrisico's als gevolg van hittestress. Beschrijf de (bron)mogelijkheden om hittestress te voorkomen of te verminderen (minder verharding, materiaalkeuze, schaduwwerking en zonweringsmogelijkheden). Toets aan de in de Omgevingsvisie opgenomen doelen dat een inrichting van de openbare ruimte wordt gerealiseerd die hittestress tegengaat.

Circulariteit

Beschrijf hoe in het plan inhoud wordt gegeven aan het nationale beleid voor circulariteit en de ambities uit de omgevingsvisie. Houd daarbij rekening met de concreetheid van het plan en het te nemen besluit. Beschrijf de verhouding tussen de ambities van de stad, het plan en de vastgelegde milieuprestatie van gebouwen. Ga ook in op de mogelijkheden van het plan voor het verminderen, recyclen of terugwinnen van grondstoffen-, materialen- en energiegebruik. Betrek hierbij de verschillende voorkeursconcepten voor circulariteit zoals

aangeduid met de R-ladder¹⁹. Maak de verbinding met het grondverzet (zie paragraaf 4.1 van dit advies). Geef aan hoe monitoring van de voortgang van de circulariteitsopgave plaats zal vinden.

4.6 Landschap en cultureel erfgoed

Besteed in de beschrijving van de landschappelijke waarden aandacht aan de cultuurhistorische gelaagdheid. Hierbij zijn belangrijk: de geomorfologische ondergrond met kreekruggen en het stroomgebied van de Fivel, de historische bebouwingslinten en het agrarische verkavelingspatroon. Beschrijf hoe dit samenhangt met het landschap in de omgeving, waaronder het landschappelijke raamwerk voor Meerstad-Noord (waarin de Fivel als belangrijke structuurdrager is opgepakt) en de bestaande hoogspanningsverbinding. Omdat het plan zal leiden tot veranderingen in het landschap, adviseert de Commissie om daar inzicht in te geven op basis van referentiebeelden. Maak daarin de beoogde hoogbouw zichtbaar vanuit verschillende gezichtspunten in de omgeving.

Beschrijf in het MER de waarden van het cultureel erfgoed, zoals de belevingswaarde van de monumenten en karakteristieke panden binnen het plangebied. Geef aan hoe het plan deze waarden beïnvloedt. Ga aan de hand van archeologisch veldonderzoek in op de risico's voor de instandhouding van het bodemarchief en de kansen om dit archief beleefbaar te maken.

5 Overige onderwerpen

5.1 Leemten in kennis en monitoring

Laat zien over welke milieuaspecten er onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld.

5.2 Monitoring en evaluatie

De voorgeschiedenis van Meerstad met meerdere plannen en veranderende doelen toont de noodzaak voor adaptieve planning. De Commissie adviseert daarom om een monitorings- en evaluatieprogramma op te zetten. Gebruik daarvoor het beoordelingskader van het MER, de conclusies uit (onderzoek voor) de voorgaande plannen voor het gebied en de uitkomsten van de voorgaande MER-adviezen over monitoring in het gebied. Gebruik dit programma om de langjarige ontwikkeling te monitoren, te toetsen aan de ambities en doelen en de milieueffecten te volgen.

¹⁹ Informatie over de r-ladder is hier te vinden: [R-ladder – Strategieën van circulariteit](#).

Geef aan wat de frequentie van monitoring en evaluatie is en wie verantwoordelijk is. Beschrijf het participatieproces en hoe in de monitoring en evaluatie de beleving van bewoners een rol speelt. Laat indicatoren zoveel mogelijk aansluiten bij reguliere dataverzameling en het al opgestelde beoordelingskader. Neem in het monitoringsplan ook de ontwikkelingen in de omringende gebieden en raakvlakprojecten mee.

Geef ook aan welke maatregelen er achter de hand zijn indien niet aan (de ondergrenzen van) de opgestelde ambities en doelen worden voldaan. Beschrijf wat de milieueffecten zijn van deze maatregelen achter de hand. De Commissie geeft in overweging om het monitoringsplan zo veel als mogelijk aan te laten sluiten op eerder gemaakte monitorings- en evaluatieplannen, zoals vanuit de Omgevingsvisie Groningen.

5.3 Samenvatting en leesbaarheid

Samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Deze verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting moet een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER en moet als zelfstandig document leesbaar zijn. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de hoofd- en nevensdoelen;
- de voorgenomen activiteit en de (deel)alternatieven/varianten daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu en de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de (deel)alternatieven/varianten en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

Leesbaarheid

Vorm en presentatie dragen bij aan een goed leesbaar MER. De vergelijking van de (deel)alternatieven/varianten verdient bijzondere aandacht. Gebruik daarbij tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een compact MER met achtergrondgegevens in een bijlage;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- actueel, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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. Marcel Klinge

ir. Berdie Olthof

ir. Henk Otte

dr. Patrick Patiwaal (secretaris)

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie Meerstad.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2 (stedelijke ontwikkeling).

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Groningen.

Initiatiefnemer besluit

Meerstad Groningen.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3690](#) in te vullen in het zoekvak.

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

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