

Datum : 13 april 2021 (Vergaderdatum GS)  
Documentnummer : K24284  
Dossiernummer : 2021-034157

**Voordracht** van gedeputeerde staten aan provinciale staten van Groningen over het voornemen het industrieterrein Eemshaven uit te breiden met de Oostpolder en te starten met de fase van planuitwerking

## 1. Samenvatting

Om nieuwe ontwikkelingen nabij de Eemshaven te kunnen faciliteren zijn wij gezamenlijk met de gemeente Het Hogeland voornemens het industrieterrein Eemshaven uit te breiden met de naastgelegen Oostpolder. De uitbreiding heeft tot doel bij te dragen aan een aantal beleidsdoelstellingen van provincie en gemeente. Momenteel bereidt de gemeente Het Hogeland hiertoe een regionale bedrijventerreinenvisie voor. Deze visie is een vereiste om te voldoen aan de door u vastgestelde kaders van de provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Onderhavige voordracht over de start van de planvormingsfase loopt vooruit op deze bedrijventerreinenvisie.

Op verzoek van de gemeente Het Hogeland werken wij sinds oktober 2019 nauw samen om de inpasbaarheid van nieuwe ontwikkelingen te onderzoeken. Het gaat dan om potentiële vestiging van bedrijven met een grote ruimtevraag, zoals bijvoorbeeld industrie op het gebied van automotive, waterstof (electrolyzers) of datacenters. De Structuurvisie Eemsmond Delfzijl, vastgesteld door provinciale staten in april 2017, vormt hierbij het uitgangspunt voor de ruimtelijke inpasbaarheid en het milieukader. De verkenningsfase heeft zich grotendeels in vertrouwelijkheid afgespeeld om de kans op grondspeculatie zo beperkt mogelijk te houden.

Naast kennis te nemen van het voornemen tot uitbreiding van het industrieterrein Eemshaven en de onderbouwing hiervan in deze voordracht vragen wij u enkele concrete besluiten te nemen die te maken hebben met de verwachte financiële gevolgen van het openbaar maken van het voornemen en met de overgang van de verkenningsfase naar de planvormingsfase. Daarnaast hebben wij onze samenwerking met de gemeente Het Hogeland voor de duur van de planvormingsfase in een overeenkomst vastgelegd, waarover u op grond van de Provinciewet uw wensen en bedenkingen kenbaar kunt maken.

Separaat van deze voordracht wordt aan provinciale staten gevraagd om binnen drie maanden te besluiten over de vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht op de gronden in de Oostpolder. In de procesbrief d.d. 13 april 2021 leest u hier meer over.



## 2. Doel en wettelijke grondslag

Het doel van ons voornemen is een uitbreiding van het industriegebied Eemshaven met het plangebied Oostpolder te realiseren voor bedrijven met een grote ruimtevraag. Daarmee willen wij bedrijven die bijdragen aan onze beleidsdoelstellingen de mogelijkheid bieden zich in Groningen te vestigen. Het betreft bedrijven die meer werkgelegenheid creëren, de industrie vergroenen en een bijdrage leveren aan de energietransitie.

Wettelijke grondslag voor deze ontwikkeling vormen:

- Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl;
- Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020;
- Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016;
- Voor zover de Structuurvisie afwijkt van de Omgevingsvisie, heeft - voor wat betreft het plangebied van de Structuurvisie, waarin deze ontwikkeling is voorzien - het bepaalde in de Structuurvisie voorrang;
- Art. 167 lid 4 Provinciewet (i.v.m. wensen en bedenkingen).

De gehanteerde projectaanpak in de vorm van een verkennings-, planuitwerkings- en realisatiefase heeft geen wettelijke grondslag, maar is een gebruikelijke systematiek voor dit type ontwikkelingen.

## 3. Procesbeschrijving en planning

### *Procesbeschrijving*

Op 17 april 2017 hebben uw Staten de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl (hierna structuurvisie) vastgesteld waarin verschillende (economische) ontwikkelingen een plaats hebben in het gebied en de ruimtelijke en milieu aspecten hiervan integraal zijn afgewogen en waarbij cumulatieve normen zijn vastgesteld. Ook werd afgesproken de structuurvisie binnen vier jaar te gaan evalueren, dit hebben wij in het laatste kwartaal van 2020 gedaan. Meer informatie over de evaluatie en de conclusies volgt onder punt 6.

In het kader van de samenwerking in de structuurvisie spreken wij de gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta periodiek over de gewenste ontwikkelingen en de gedeelde ambities en hebben wij afgesproken om gezamenlijk verder te werken aan de realisatie van onze ambities voor het gebied. Wij hebben u bij de kadernota 2020-2024 geïnformeerd dat wij voor de vestiging van bedrijven met een grote ruimtevraag voorzien dat de ruimte beperkt en eindig is en dat wij een verkenning willen starten naar potentiële uitbreidingsmogelijkheden. Deze vraag naar uitbreidingen ligt breder dan het Eemsdeltagebied. Wij hebben bureau STEC gevraagd een ruimtelijke verkenning te doen naar potentiële ontwikkellocaties. Daaruit komt een aantal gebieden naar voren die geschikt zijn, waaronder de Eemshaven. In een aantal gebieden verkennen wij in samenwerking met gemeenten de opgaven, beperkingen en kansen in deze gebieden, zoals bijvoorbeeld bij de A7-N33 zone. Deze verkenningen dienen mede als input voor een bredere ruimtelijk economische visie en belangenafweging die wij op provinciale schaal moeten maken en waar u bij de kadernota 2020-2024 ook middelen voor beschikbaar heeft gesteld. Wij zijn bezig met de voorbereidingen van een nieuwe Omgevingsvisie voor de provincie Groningen waar de ruimtelijk economische visie input voor vormt. In het najaar van 2021 zal naar verwachting het Koersdocument aan uw Staten worden aangeboden. Het voorstel voor de start van de planvorming voor een uitbreiding van de bedrijventerreinen Eemshaven met de Oostpolder loopt daarop vooruit.

### *Planning*

De planvormingsfase duurt ongeveer van april 2021 tot halverwege 2023 wanneer het projectbesluit is voorzien. Dit is exclusief een beroepsprocedure bij de Raad van State. Deze fase kan in grofweg in drie delen worden opgedeeld die deels parallel lopen:

1. Masterplan (14 maanden)
2. MER procedure (17 maanden)
3. Projectbesluit (17 maanden)

Over de nota van uitgangspunten, de nota van eisen en de kennisgevingen rondom de Milieueffect Rapportage informeren wij u tijdig. Het resultaat van de fase van planontwikkeling is een ontwerp projectbesluit, een faseringsplan (welke fasen kunnen aangebracht worden in de realisatiefase), een grondexploitatie (verder GREX) en een (compensatie)regeling in verband met te verwachten

effecten op de leefbaarheid. Vanzelfsprekend leggen wij de besluiten conform de bevoegdheden voor aan uw Staten. Daarbij kijken we naar het moment van invoeren van de nieuwe Omgevingswet. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening stellen uw Staten een provinciaal inpassingsplan vast. Onder de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt, stellen GS een projectbesluit vast (het projectbesluit vervangt het provinciaal inpassingsplan). Een projectbesluit moet passen binnen de kaders van de provinciale Omgevingsvisie en de provinciale Omgevingsverordening. Deze beide documenten worden door uw Staten vastgesteld.

## Beleidscyclus

#### 4. Begroting

middelen kunnen worden terugverdiend. Hiertoe zullen de kosten moeten worden getoetst aan de regels in het besluit begroting en verantwoording (verder: BBV) die hiervoor gelden.

#### **Aankoop gronden:**

Op 6 april hebben wij met het oog op de regie houden op de ontwikkeling het besluit genomen tot aanwijzing van gronden in de Oostpolder bij Oudeschip, waardoor een voorlopig voorkeursrecht van toepassing is. Het inzetten van dit voorkeursrecht is direct gekoppeld aan de besluitvorming over de bestemmingswijziging. Dit betekent dat de provincie de planologische besluiten neemt. Het collegebesluit tot het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht vervalt van rechtswege indien niet binnen drie maanden een besluit door uw Staten wordt genomen inzake de vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht. U heeft hierover een informerende brief ontvangen 13 april 2021. Deze brief is bedoeld als aankondiging van de procedure die wordt gestart teneinde uw Staten op 30 juni 2021 te kunnen laten besluiten over het voorlopige voorkeursrecht.

Als gevolg van dit besluit kan het zijn dat wij de komende periode gronden krijgen aangeboden en deze al vast willen verwerven met het oog op de ontwikkeling. Daarvoor zijn middelen nodig. Het gaat om een investeringskrediet van maximaal € 9,5 miljoen. Het beschikbaar stellen van dit bedrag is voorbehouden aan uw Staten. Dit bedrag kan worden gefinancierd vanuit onze tijdelijk overvloedige liquide middelen en legt daarmee geen beslag op de begrotingsruimte. Op basis van de huidige situatie op de geld- en kapitaalmarkt zal dit ook geen nadelig effect geven op de rentebaten die de Provincie Groningen genereert door de inzet van deze middelen.

Bij de aankoop van deze gronden hebben we te maken met waarderingsregels zoals opgenomen in het BBV. Dit betekent dat we de gronden dienen te waarderen tegen de verkrijgingsprijs, dan wel tegen de lagere marktwaarde (zijnde de taxatiewaarde). Wij schatten in dat het tijdens de planontwikkelingsfase kan gaan om een afwaardering van € 5,5 miljoen (het exacte bedrag is afhankelijk van het verschil tussen de verkrijgingsprijs en de taxatiewaarde). Op het moment dat dit risico manifest wordt, stellen wij voor dit voor te financieren vanuit de bestemmingsreserve Compensatie dividend Essent. Dit bedrag zal op een later moment vanuit de toekomstige GREX worden terugverdiend. Op basis van de huidige aannames en veronderstellingen gaan we uit van een winstgevende GREX. Hierbij merken we op dat het inzetten van de reserve Compensatie dividend Essent verdedigbaar is, omdat een reserve het geëigende instrument is om schommelingen in baten en lasten op te vangen. Het dekken van de afwaardering uit een reserve betekent dat het niet hoeft te worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en dus geen nadelige effecten heeft op de algemene middelen.

De aanpassing van de begroting is aan de orde voor de jaren 2021 tot en met 2023. Dit is uitgewerkt in het bijgevoegde concept-besluit tot aanpassing van de begroting van baten en lasten. Gelet op het feit dat uw Staten reeds eerder € 400.000 beschikbaar hebben gesteld voor 2021 wordt het aanvullende bedrag van € 1,5 miljoen als volgt over de jaren verdeeld:

2021: € 700.000,-

2022: € 500.000,-

2023: € 300.000,-

## **5. Inspraak/participatie**

Zowel het college van B&W als wij vinden het heel belangrijk om de ontwikkeling vorm te geven door middel van een open plan proces. De reden hiervoor is meerledig:

- het doet recht aan het gedachtengoed van de nieuwe omgevingswet om nieuwe ontwikkelingen zo integraal mogelijk en met inbreng vanuit de omgeving vorm te geven;
- mogelijk zijn er synergievoordelen te behalen om verschillende regelingen en opgaven te bundelen, zoals bijvoorbeeld de 380kv hoogspanning, Nationaal Programma Groningen, en eventuele, andere compensatiegelden;
- de ligging van het plangebied nabij woonkernen noopt tot een goede regie op het omgevingsmanagement met oogpunt van draagvlak en zorgvuldig handelen.
- wij hebben bij het maken van de structuurvisie hele goede ervaringen met een dergelijk proces waarbij we nauw samenwerkten met stakeholders zoals bijvoorbeeld de Natuur en Milieufederatie Groningen, Groninger Landschap, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta en vele anderen.

De inzet vanuit de provincie Groningen en gemeente is om de belanghebbenden vanuit het gebied en de grondeigenaren zorgvuldig te betrekken bij de planvorming, in een open planproces. Het

open planproces heeft tot doel de zorgvuldigheid van de planontwikkeling te waarborgen, de kwaliteit van de plannen te versterken en optimaal te laten aansluiten bij de wensen vanuit de omgeving. De Dorpsvisie 'Een toekomst van leefbaarheid, duurzaamheid en bestaansrecht', opgesteld door bewoners/Oudeschipsters samen met de Vereniging Dorpsbelangen Oudeschip, dient als inhoudelijk vertrekpunt voor de participatie en biedt goede aanknopingspunten (bijlage 1).

De basisopdracht voor het participatieproces is het in goed overleg met de belanghebbenden definiëren van de condities waaronder de gebiedsontwikkeling in de Oostpolder mogelijk en aanvaardbaar is. Daarbij is helder dat er wanneer de ontwikkeling gerealiseerd wordt er effecten zijn op de leefbaarheid van de omliggende kernen en dat er een compensatieregeling moet worden vastgesteld. Hoe deze regeling er uit komt te zien is onderdeel van het open planproces. Het participatieproces is gericht op het vergroten van de kennis, het draagvlak en vertrouwen bij de belanghebbenden.

Aanvullend is een communicatiestrategie opgesteld. Persoonlijke, tijdige en zorgvuldige communicatie tijdens het 'open planproces' voor de Oostpolder draagt bij aan interactie over de inpassing van de Oostpolder in de omgeving.

## **6. Nadere toelichting**

In 2017 hebben uw staten de structuurvisie vastgesteld. Deze gaat over 15 grote ruimtelijke projecten in het gebied Eemsdelta die actueel waren in de periode 2010-2015. De ontwikkeling van de 15 projecten kon gezamenlijk belastend zijn voor mens, natuur en milieu en een groot deel van de milieugebruiksruimte innemen. Ook was het niet ondenkbaar dat ontwikkelingen elkaar in de weg konden zitten, waardoor bovenregionale keuzes moesten worden gemaakt. De structuurvisie biedt een ruimtelijk kader en milieu beleidsregels en is uitgangspunt voor verdere planvorming. Er is een Milieu Effect Rapport en een Passende Beoordeling uitgevoerd waarin de effecten van alle ontwikkelingen individueel en in samenhang cumulatief zijn beoordeeld. Waar nodig zijn aanvullende maatregelen benoemd zodat de ontwikkelingen passen binnen de milieugebruiksruimte. Voor de beoordeling van de effecten is als uitgangspunt genomen dat alle 15 ontwikkelingen in 2025 zijn gerealiseerd. De plantermijn voor de structuurvisie is 20 jaar. De structuurvisie geeft een doorkijk naar 2035.

De structuurvisie hebben wij in nauwe samenwerking met destijds de gemeenten Eemshaven en Delfzijl en GSP gemaakt. Bij de vaststelling van de structuurvisie hebben wij met de gemeenten en GSP een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Daarin hebben wij afgesproken in gesprek te blijven over de ontwikkelingen in het gebied. In het kader van de samenwerking in de structuurvisie spreken wij de gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta periodiek over de gewenste ontwikkelingen en de gedeelde ambities.

Hoewel de plantermijn van de structuurvisie 20 jaar is, kregen wij vanuit GSP en ook de NOM signalen dat er behoefte is aan ruimte voor bedrijven met een grootschalige ruimtevraag en dat deze op termijn niet meer gefaciliteerd kunnen worden. Daarnaast zagen we dat ook voor nieuwe ontwikkelingen in het kader van de energietransitie, zoals bijvoorbeeld het gebruik van waterstof, ruimte nodig is.

Vanaf oktober 2019 werken wij op verzoek van de gemeente intensief met haar samen om deze nieuwe ontwikkelingen in het Eemshavengebied te faciliteren met oog voor de omgeving en de inpasbaarheid van nieuwe ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling zijn de cumulatieve milieunormen uit de structuurvisie het uitgangspunt. Het plangebied (Oostpolder) heeft momenteel een agrarische bestemming en er is een onherroepelijke vergunning verleend voor de realisatie van een windpark van 21 windturbines. Verder loopt het tracé van de 380kV hoogspanningsverbinding door het gebied en is het ook in beeld voor een nieuwe stroomkabel vanaf de Waddenzee naar Eemshaven.

Het faciliteren van deze ontwikkelingen sluit naar ons idee naadloos aan bij de provinciale doelstelling om de regionale economie te versterken, de industrie te vergroenen en bij te dragen aan de energietransitie. Om inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden voor het gebied hebben wij eind 2019 een gezamenlijke verkenning opgestart. Deze verkenning heeft grotendeels in vertrouwelijkheid plaats gevonden. De reden daarvoor was de kans op grondspeculatie zo beperkt mogelijk te houden. Ons voornemen is steeds geweest deze ontwikkeling zo snel als verantwoord is openbaar te maken, omdat wij de ontwikkeling vorm willen geven in een open planproces.

De nieuwe Omgevingswet vraagt van ons dat we als gezamenlijke overheid dergelijke ontwikkelingen gaan vormgeven. De uitbreiding van Eemshaven is van regio overstijgend belang en heeft nationale en internationale betekenis. Het grote belang en de impact van de ontwikkeling vraagt om financiële en organisatorisch draagkracht. Zoals blijkt uit de brief van het college van B&W van de gemeente aan ons college van 23 maart 2021 wil zij graag in nauwe samenwerking met ons de ontwikkeling nader uitwerken en vraagt ons de ruimtelijke procedure te starten (bijlage 2). De gemeente geeft aan dat ze de draagkracht en het toepassen van een breed afwegingskader in dit geval beter bij de provincie Groningen vindt passen. Zij informeert de gemeenteraad gelijktijdig, wij voegen het raadsvoorstel ter informatie voor u bij (bijlage 3). Wij staan positief tegenover dit verzoek van de gemeente. Wel willen wij, net als de gemeente, de afspraken over de samenwerking en de verdeling van de financiële risico's die partijen naar draagkracht zullen dragen, borgen door deze vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst.

Het proces om een gebied te ontwikkelen kan opgedeeld worden in vier fasen:



1. In de start en verkenningfase wordt gekeken naar de wenselijkheid en kans rijkheid van de ontwikkeling. Deze fase is inmiddels afgerond.
2. Tijdens de fase van planontwikkeling wordt door middel van een open planproces met daarbij een uitgebreid participatieproces met relevante stakeholders het idee geconcretiseerd, de randvoorwaarden uitgewerkt, vindt de planvorming plaats, wordt desgewenst de grondverwerving opgestart en worden planologische procedures in gang gezet. Deze fase wordt afgesloten met de vaststelling van het projectbesluit voor de Oostpolder.
3. De uitvoeringsfase richt zich op het voorbereiden van het gebied om daadwerkelijk tot ontwikkeling te komen zoals bouwrijp maken en de daadwerkelijk uitgifte van terreinen.
4. Bij de afsluiting van de ontwikkeling zijn alle terreinen uitgegeven en kan het financiële resultaat van de ontwikkeling worden bepaald.

### Fase 1: Start en verkenning

Deze fase was gericht op het doen van een verkenning om op hoofdlijnen de wenselijkheid van ontwikkeling te onderzoeken. Ook zijn diverse ontwikkelstrategieën verkend. De volgende aspecten maakten deel uit van deze verkenning:

- a. analyse van economische dynamiek, waarin wordt gekeken naar de marktpotentie, kansrijke sectoren en arbeidsplaatsen;
- b. analyse van in te zetten ruimtelijk instrumentarium inclusief analyse van de milieugebruiksruimte;
- c. financiële analyse en financiële risico's;
- d. participatie- en communicatiestrategie (zie hiervoor onder punt 5).

De verkenningfase eindigt met de conclusie of het al dan niet opportuun is de planvorming voort te zetten, dat is het moment waar wij nu staan in het proces. Zoals aangegeven hebben wij deze eerste fase in nauwe samenwerking met de gemeente vertrouwelijk doorlopen. In onderstaande alinea's gaan wij beknopt in op de uitkomsten van deze eerste fase, relevante bijlagen die ten grondslag liggen aan de uitkomsten zijn bijgevoegd. Een aantal bijlagen heeft het predicaat vertrouwelijk, dat komt omdat deze bijlagen tijdens de vertrouwelijke fase tot stand zijn gekomen maar deze zijn vanaf dit moment publieke informatie. Bijlagen die bedrijfsgevoelige informatie bevatten of informatie die de toekomstige ontwikkeling negatief kunnen beïnvloeden (zoals voorziene uitgifteprijsen) zijn niet bijgevoegd maar liggen ter inzage in de Statenkast. Zie hiervoor onder *c. financiële kaders*.

#### *a. Economische analyse*

Wij hebben een aantal analyses laten doen op de marktvraag, de kansrijke sectoren en de werkgelegenheid die deze sectoren brengen naar Groningen, de gebiedskenmerken en de potentie

van het gebied. Zowel vanuit de vraag (GSP, NOM, Buck Consultancy International (bijlage 4) als vanuit de potentie van het gebied (Deloitte (bijlage 5), Buck Consultancy International, STEC (bijlage 6) kan geconcludeerd worden dat het uitbreiden van de Eemshaven door middel van het aanpassen van de bestemming van de Oostpolder voor deze ontwikkeling bij gaat dragen aan een belangrijke beleidsdoelstelling van provincie en gemeente, namelijk het creëren van werkgelegenheid. Gezien de door BCI genoemde potentiële sectoren (fabrieken voor batterijen, clusters rondom waterstof) draagt de ontwikkeling ook bij aan twee andere beleidsdoelstellingen, namelijk de energietransitie en het vergroenen van de chemie. Uit de marktverkenning komt ook naar voren dat er urgentie zit op de ontwikkeling om geen marktpotentie te verliezen. Ook in het kader van de ambities op het gebied van energietransitie zoals de waterstofagenda en North2, het consortium van Gasunie, Groningen Seaports en Shell Nederland dat tot doel heeft te zorgen voor grootschalige productie van groene waterstof met behulp van stroom op zee, is het zaak ons tijdig te beraden op welke ontwikkelingen wij het meest wenselijk vinden om te faciliteren, omdat we zien dat de ontwikkelruimte zowel fysiek als wat betreft de milieugebruiksruimte beperkingen oplevert. Er moeten vooraf duidelijke keuzes gemaakt worden over de invulling van het te ontwikkelen gebied.

Tegelijkertijd zien wij dat deze ontwikkeling strijdig is met het vigerend provinciaal beleid en de vigerende provinciale omgevingsverordening, een uitbreiding van bedrijventerreinen moet passen in een regionale bedrijventerreinenvisie. De gemeente maakt een bedrijventerreinenvisie die in het derde kwartaal van 2021 gereed is. Het moment van vaststellen van de regionale bedrijventerreinen visie ligt vóór de uiteindelijke besluitvorming over de uitvoeringsfase. Daarom vinden wij het verantwoord, mede gezien de lange proceduretijd voor een dergelijke ontwikkeling, vooruitlopend op de vaststelling van de regionale bedrijventerreinen visie alvast te starten met de planvormingsfase. Deze fase zal 2,5 tot 3 jaar in beslag nemen.

#### *b. Analyse ruimtelijk instrumentarium*

##### *Provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening*

In onze provinciale omgevingsvisie is beleid opgenomen voor het provinciale vestigingsbeleid voor bedrijvigheid en daarvoor zijn regels gesteld in de provinciale omgevingsverordening. Deze regels staan in artikel 2.17.1 en gaan over nieuwe bedrijventerreinen en uitbreiding van bedrijventerreinen. De gemeente dient deze regels bij haar ruimtelijke besluiten in acht te nemen. Dat betekent in dit geval dat de uitbreiding van de Eemshaven door de ontwikkeling van de Oostpolder alleen mogelijk is voor zover deze uitbreiding naar aard, locatie en omvang in overeenstemming is met een regionale bedrijventerreinenvisie. De gemeente is bezig met het opstellen van een dergelijke regionale bedrijventerreinenvisie en verwacht deze in het derde kwartaal van 2021 af te ronden en geeft aan dat de ontwikkeling bij de Eemshaven in deze visie past. Dat de Eemshaven een logische uitbreidingslocatie is voor bedrijven met een grote ruimtevraag blijkt ook uit de analyse van STEC. Ondanks de tijdelijke strijdigheid met artikel 2.17.1 zijn wij van mening dat, gezien de urgentie en de lange proceduretijd voor een dergelijke ontwikkeling het wenselijk is nu een start te maken met de planvormingsfase.

Bij ontwikkelingen moet de Ladder voor duurzame verstedelijking in acht worden genomen. In artikel 3.1.6, lid 2, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is het volgende bepaald:

*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.*

Omdat in dit geval sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet artikel 3.1.6, lid 2, Bro in acht worden genomen. Dus de behoefte moet worden aangetoond. En omdat in dit geval sprake is van ligging in het buitengebied, moet ook gemotiveerd worden waarom binnen bestaand stedelijk gebied niet in die behoefte kan worden voorzien. Deze motivatie ligt grotendeels in de economische en ruimtelijke analyses van Buck Consultancy International (BCI) en STEC en moet tijdens de planvormingsfase worden aangevuld met de informatie, onder andere uit de regionale bedrijventerreinenvisie van de gemeente Het Hogeland.

##### *Structuurvisie Eemsmond Delfzijl*

De structuurvisie heeft de afgelopen jaren goed dienst gedaan en is ook een goed vertrekpunt voor de ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Bijna alle 15 projecten uit de structuurvisie zijn



gerealiseerd of in uitvoering binnen de beschikbare milieugebruiksruimte, indien nodig met maatregelen. Er is nog wel 'nawerk', bijvoorbeeld het actueel krijgen van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) en de doorontwikkeling van de ecologische + (E+) en het systeem om de milieueffecten te monitoren. Dit blijkt uit de evaluatie van de structuurvisie (bijlage 7).

De evaluatie van de structuurvisie geeft de volgende aanbevelingen:

- Houd de werkwijze en samenwerking van de huidige structuurvisie in stand om het nawerk van de huidige structuurvisie te begeleiden en gebruik deze voor de planvorming voor nieuwe ontwikkelingen.
- Analyseer de vraag uit de markt (type, omvang), onderzoek (cumulatief) de milieueffecten van nieuwe ontwikkelingen.
- Onderzoek de effecten voor de bewoners in de omgeving en houdt rekening met de brief van Gedeputeerde Staten van 10 juni 2020 aan PS over de mogelijkheid van een passende regeling voor bewoners.
- De milieugebruiksruimte van de huidige structuurvisie is gebruikt dan wel gereserveerd voor activiteiten die in de bestemmingsplannen mogelijk zijn gemaakt. Enerzijds ligt er de vraag om meer milieugebruiksruimte voor nieuwe ontwikkelingen en voor de transitie naar duurzame energie en circulaire economie. Anderzijds bestaat er grote twijfel of dit gebied een vergroting van de milieugebruiksruimte aan kan, gelet op de directe nabijheid van beschermd natuurgebied de Wadden en de nabijheid van woonkernen.
- Houd rekening met de uitkomst van de discussie rondom het wetsvoorstel Stikstofreductie en Natuurbeheer en met de uitwerking van de Groningse Aanpak Stikstof (GrAS).
- Agendeer relevante onderwerpen in de Noordelijke Omgevingsagenda en in het overleg over het NOVI gebied Groningen. Denk aan: energietransitie, economische ontwikkelingen, de Waddenzee/het waddengebied, klimaatadaptatie, gezondheid en zoetwater.
- Maak gebruik van ruimtelijke principes zoals het integraal kijken naar de opgaven en belangen in een gebied, de ladder van duurzame verstedelijking, toevoegen van kwaliteit bij nieuwe ontwikkelingen en het nemen van de gebiedskenmerken als uitgangspunt.

Deze aanbevelingen nemen wij bij de verdere ontwikkeling van de Oostpolder over en hebben wij deels al invulling aangegeven met bijvoorbeeld een aanvullende analyse naar de milieugebruiksruimte.

Er is bij de evaluatie ook gekeken naar de trends en ontwikkelingen die in 2016 speelden. Gebleken is dat een aantal zaken is veranderd. De belangrijkste zijn: een toenemende vraag naar ruimte van nieuwe bedrijven, van energieopwekking en -infrastructuur, de stikstofproblematiek, ruimtelijke adaptatie, de Nationale Omgevingsvisie en de beschikbaarheid van zoetwater. Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het gebruik van gronden in het gebied van de structuurvisie, voor de uitwerking van concrete plannen en voor de milieugebruiksruimte.

Met name in verband met het laatste punt, nieuwe ontwikkelingen in relatie tot de milieugebruiksruimte, hebben wij BügelHajema gevraagd een analyse te doen naar milieugebruiksruimte in relatie tot de ontwikkeling van de Oostpolder en de kansrijke sectoren die benoemd zijn door BCI (bijlage 8). Uit deze analyse, waarbij geluid als maatgevend effect is genomen, blijkt dat er wel ontwikkelruimte is, zij het beperkt. Hiervoor moet een deel van de reserveruimte (geluid) van de huidige Eemshaven worden ingezet. Dit tast de bestaande rechten en de nog uit te geven kavels niet aan en geeft tevens de mogelijkheid dat als een bedrijf onverhoopt toch meer geluidsruimte nodig heeft deze ook beschikbaar is. Daarbij moet worden aangetekend dat er vooraf duidelijke ruimtelijke kaders en vestigingskeuzes gemaakt moeten worden om het bedrijventerrein zo optimaal mogelijk in te vullen. Er zijn ondanks de te hanteren normen van de structuurvisie door deze ontwikkeling wel effecten op de leefbaarheid te verwachten.

### *c. Financiële kaders*

Bij de start van deze verkenningfase is op basis van de toenmalige bekende parameters een eerste normatieve doorrekening gemaakt door Metafoor. Aan het eind van de verkenningfase is de doorrekening opnieuw gedaan met actuele parameters en beide doorrekeningen geven een positief resultaat. De aannames, de doorrekeningen en het risicoprofiel zijn gebaseerd op ervaringscijfers en de huidige marktontwikkelingen.



EY REAS heeft vervolgens een onafhankelijke toets gedaan op de marktconformiteit van de uitgangspunten, aannames, fasering, risicoanalyse en rekenkundige juistheid. Hieruit kwamen geen onvolkomenheden, EY REAS doet wel een aantal aanbevelingen voor de vervolgfase en geeft een aantal mogelijke aanvullende risico's mee, deze zullen wij meenemen. Het resultaat van deze normatieve doorrekening en toets geeft ons voldoende vertrouwen om de planvormingsfase te starten.

De rapporten van Metafoor en EY REAS bevatten vertrouwelijke informatie en zijn om die reden niet bijgevoegd, wij vragen u voor deze rapporten geheimhouding op te leggen. De bijlagen zijn desgewenst door uw Staten in te zien en liggen ter inzage in de statenkast. Het betreft de volgende rapporten:

1. Metafoor, memo normatieve doorrekening Oostpolder, versie 1.4. met dagtekening 5 februari 2021 (bijlage 9);
2. EY REAS, Provincie Groningen Rapportage van feitelijke bevindingen ontwikkeling (bijlage 10).

### *Eindoordeel*

Bij de verkenningsfase is op meerdere onderdelen een zo zorgvuldige mogelijke analyse gemaakt van de huidige en toekomstige gewenste situatie. Alle onderdelen geven op hoofdlijnen een positief beeld. Er blijkt voldoende marktpotentie specifiek voor het Eemshavengebied te zijn. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de beperkte milieugebruiksruimte (binnen de huidige normen van de structuurvisie waarbij er effecten op de leefbaarheid zijn te verwachten. Zoals wij in onze brief van 10 juni 2020 hebben aangegeven zal hiervoor een regeling moeten worden uitgewerkt voor de omliggende kernen Oudeschip, Koningsoord, Nooitgedacht, Heuvelderij en Polen (bijlage 11). De exacte invulling van de regeling kan logischerwijs het beste worden gemaakt in overleg met de omgeving in de planvormingsfase omdat het effect van de ontwikkeling dan ook duidelijk wordt.

Op basis van de uitkomsten uit de start en verkenningsfase zijn wij voornemens in samenwerking met de gemeente Het Hogeland tot een uitbreiding van industrieterrein Eemshaven te komen. De afspraken over de samenwerking tijdens de fase van planuitwerkingen hebben wij vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. (bijlage 12) Omdat wij graag vanaf de start van de ontwikkeling een juridisch basis willen hebben met het oog op de risicoverdeling tussen gemeente en provincie, hebben wij deze overeenkomst in ons college op 13 april vastgesteld en ondertekend. Gezien de financiële belangen en de impact van de ontwikkeling hebben uw Staten gezien artikel 167 lid 4 van provinciewet de mogelijkheid wensen en bedenkingen in te brengen. Als deze wensen en bedenkingen aanleiding geven tot het aanpassen van deze overeenkomst dan gaan wij daarover het gesprek aan met de gemeente. Ook hebben wij een ontbindende voorwaarde opgenomen in de overeenkomst voor het geval uw Staten niet instemmen met de besluiten behorende bij deze voordracht.

Daarnaast hebben wij op 13 april het besluit genomen om de planvorming voor de uitbreiding van de Eemshaven te willen starten en vragen uw Staten met dit besluit in te stemmen. In afwachting van uw besluit pakken wij, gezien de urgentie voor de ontwikkeling, alvast een aantal voorbereidende zaken op om de volgende fase goed te kunnen starten. Dit betekent dat wij met diverse stakeholders en omwonenden in gesprek willen gaan over de ontwikkeling en informatie willen verzamelen die nodig is voor het maken van het Masterplan. Na positieve besluitvorming in uw Staten kunnen wij dan daadwerkelijk met de planontwikkelingsfase van start gaan.

### **Fase 2: planontwikkeling**

Tijdens deze fase wordt het idee voor de ontwikkeling geconcretiseerd, de randvoorwaarden uitgewerkt, vindt de planvorming plaats, desgewenst de grondverwerving opgestart en worden planologische procedures in gang gezet. Zoals eerder beschreven geven wij dit vorm in een open planproces waar participatie met inwoners en stakeholders een belangrijk onderdeel van is. Naast de onderstaande producten wordt ook een regeling uitgewerkt vanwege effecten op de leefbaarheid.

De planontwikkeling kan in twee fases worden opgedeeld:

1. Masterplanfase, waarin we met de directe belanghebbenden in een open planproces het Masterplan uitwerken, inclusief de goede ruimtelijk inpassing in de omgeving;
2. De MER-projectbesluitfase, waarin we de planologische procedures voorbereiden voor besluitvorming over het projectbesluit.

*Het Masterplan bestaat uit de volgende onderdelen:*

- Nota van Uitgangspunten en Programma van Eisen
- Uitwerking verkeersveilige interne ontsluiting
- Masterplan: (maximaal drie) inrichtingsvarianten – afweging - voorkeursvariant – uitwerking Schetsontwerp en Voorontwerp
- Ontwikkelstrategie, faseringsplan en grondexploitatie / kostenbaten analyse op niveau van schetsontwerp en voorontwerp
- Beeldkwaliteitsplan
- Verkeersontsluiting
- Grondexploitatie

Het fundament voor het Masterplan is een Nota van Uitgangspunten en Programma van Eisen, deze notities beschrijven de karakteristieken van het gebied, de kaders voor ontwikkelingen en de input voor het ruimtelijke plan.

Om de meest optimale ruimtelijke vertaling te bepalen binnen de beschikbare milieugebruiksruimte worden (maximaal) drie varianten voor inrichting uitgewerkt aan de hand van de structurerende elementen zoals groen en water, ontsluiting en infrastructuur, verkavelingsrichting (niveau schetsontwerp) en beoordeeld op relevante criteria. Daarbij is het minimaliseren van effecten op de leefbaarheid een belangrijk uitgangspunt, mede als basis voor de uit te werken regeling. Dit leidt tot een gedragen voorkeursvariant.

Het Masterplan beschrijft vervolgens de voorkeursvariant, uitgewerkt tot op voorontwerpniveau. Voor het totale terrein moeten een faseringsplan en grondexploitatie en een kostenbatenanalyse worden opgesteld, waarbij apart de posten voor de inpassing – inrichting van de overgangsgebieden en compensatiemaatregelen - worden opgenomen. Dit is een optimalisatieproces van 'rekenen en tekenen'. Het Masterplan gaat vergezeld van een beeldkwaliteitsplan, met bindende regels voor de vormgeving van de bebouwing en inrichting van de kavels.

Tussen het te ontwikkelen bedrijventerrein en het dorp Oudeschip en de drie kernen Koningsoord, Nooitgedacht en Polen worden bufferzones ingericht. De uitwerking van de inrichtingsvoorstellen voor deze bufferzones is integraal onderdeel van het Masterplan voor het bedrijventerrein. Daarbij worden ook specifieke inrichtingseisen voor de bufferzones geformuleerd, ten aanzien van bijvoorbeeld toegankelijkheid en watercompensatie. Het resultaat - een inrichtingsplan op voorontwerp-niveau - wordt meegenomen in de grondexploitatie.

#### **MER**

Ook wordt voor het te ontwikkelen gebied een milieueffectrapport procedure doorlopen. Met de milieueffectrapportage krijg het milieu een plaats in de besluitvorming over het initiatief. De verwachte effecten voor het milieu worden in beeld gebracht en deze worden integraal meegenomen in de afwegingen richting het te nemen projectbesluit.

#### **Resultaat fase planontwikkeling**

Het resultaat van de fase van planontwikkeling is een ontwerp projectbesluit, een faseringsplan (welke fasen kunnen aangebracht worden in de realisatiefase), een grondexploitatie en een regeling in verband met de effecten op de leefbaarheid. Vanzelfsprekend leggen wij de besluiten conform de bevoegdheden voor aan uw Staten. Daarbij is van belang te kijken naar het moment van invoering van de nieuwe Omgevingswet. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening stellen uw Staten een provinciaal inpassingsplan vast. Onder de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt, stellen wij een projectbesluit vast (het projectbesluit vervangt het provinciaal inpassingsplan). Een projectbesluit moet passen binnen de kaders van de provinciale Omgevingsvisie en de provinciale Omgevingsverordening. Deze beide documenten worden door uw Staten vastgesteld.

## **7. Voorstel**

Wij stellen u voor het in ontwerp bij deze voordracht gevoegde besluit vast te stellen.

Groningen, 13 april 2021

gedeputeerde staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.

Behandeld door : S.E. Driesens  
Telefoonnummer : (050) 316 46 43  
e-mail : s.e.driesens@provinciegroningen.nl

#### Bijlagen bij de voordracht

Nr.	Titel	Soort bijlage
1	Dorpsvisie 'Een toekomst van leefbaarheid, duurzaamheid en bestaansrecht'	Visie
2	Brief vanuit B&W Het Hogeland	Brief
3	Raadsvoorstel B&W Het Hogeland (wordt later toegezonden)	Voorstel
4	Buck Consultancy International	Rapport
5	Deloitte	Rapport
6	Bureau STEC	Rapport
7	Evaluatie Structuurvisie Eemsmond Delfzijl	Evaluatie
8	BügelHajema analyse milieugebruiksruimte	Memo
9	Vertrouwelijke bijlage Metafoor normatieve doorrekening	Memo
10	Vertrouwelijke bijlage EY REAS rapportage van feitelijke bevindingen ontwikkeling Oostpolder	Rapport
11	Brief GS aan PS van 10 juni 2020	Brief
12	Samenwerkingsovereenkomst provincie - Het Hogeland (wordt later toegezonden)	Overeenkomst