

Aanpak beperken vestigingsmogelijkheden grootschalige logistiek op ongewenste locaties in Brabant

Alle regio's worden op de Ontwikkeldagen eind 2021 voorgesteld het volgende besluit te nemen:

- Kennisnemen van de resultaten van het onderzoek van Stec Groep;
- Instemmen om gezamenlijk beleid te voeren om de vestigingsmogelijkheden voor grootschalige logistiek (> 3 ha.) op ongewenste locaties te beperken c.q. te voorkomen;
- Hierbij te kiezen voor een gezamenlijke centrale aanpak en het daarbij behorende proces in gang te zetten (optie 2, zoals verwoord in de nadere toelichting van dit memo);
- Gezamenlijk komen tot een selectie van locaties waar vestiging/ontwikkeling van grootschalige logistiek is toegestaan en waar niet, en daarover regionale afspraken te maken;
- Instemmen met de inhoud van de gezamenlijke kennisgeving en publicatie begin 2022.

Nadere toelichting

Logistiek: belangrijke speerpuntsector voor economie in Brabant

De logistieke sector is één van de economische topclusters in Brabant en randvoorwaardelijk voor het Brabantse vestigingsklimaat. Alle regio's in Brabant hebben een logistiek profiel, veelal gekoppeld aan de van oudsher aanwezige industrieën en economische topsectoren in die regio's en/of de centrale ligging tussen de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen en de achterliggende Europese landen (waarde-toevoeging en doorvoer) en in de Benelux (voor e-commerce).

Schaalvergroting is een belangrijke trend in de logistiek, die het gevolg is van groeiende welvaart, investeringen in robotisering, automatisering en circulariteit en van het consumentengedrag (e-commerce).

Schaalvergroting in de logistiek uit zich in ruimtelijke zin in een grotere ruimtevrage naar (zeer) grootschalig ((X)XL) logistiek vastgoed. Voor Brabant is een uitbreidingsvraag van ca. 250-500 ha geprognosticeerd tot 2030.

Selectief clusteringsbeleid voor (zeer) grootschalige logistiek in Brabant

In Brabant werken de regio's en provincie al sinds 2016 nauw samen om het ruimtelijk-economisch beleid voor (zeer) grootschalige logistiek vorm te geven.

Het huidige gezamenlijke beleid is erop gericht om de uitbreidingsvraag van de grootschalige logistiek te accommoderen op een beperkt aantal (nieuwe) terreinen (selectief clusteringsbeleid). Het gaat om Logistiek Park Moerdijk, Haven Oost (Waalwijk), Wijkevoort (Tilburg), Heesch-West (Oss/'s-Hertogenbosch), Foodpark (Veghel) Laarakker (Haps), GDC Acht (Eindhoven) en Westfields (Oirschot).

Het beleid voor de betreffende (nieuwe) terreinen is gericht op een vraaggerichte programmering en ontwikkeling. Dit beleid is verankerd in regionale afspraken.

In Zuidoost-Brabant wordt de aanvullende voorwaarde gesteld dat logistieke vestigers/ontwikkelingen Brainport-gerelateerd zijn. In Midden- en West-Brabant is het principe van regionale meerwaarde – als randvoorwaarde voor nieuwe logistieke ontwikkelingen en bij gronduitgifte – vastgelegd in regionale afspraken.

Brownfields zijn nadrukkelijk(er) in beeld bij de markt en vormen risico voor het clusteringsbeleid

Recent is in opdracht van de provincie voor alle regio's onderzoek uitgevoerd (door Stec Groep) naar de vestigings- en herontwikkelingsmogelijkheden op brownfields voor grootschalige logistiek (> 3 ha.). Herontwikkeling van brownfields voor logistiek vastgoed komt in Brabant relatief veel voor. 20-30% van de logistieke vastgoedtransacties (in omvang) vindt plaats op brownfields (t.o.v. 15% landelijk). Dit komt door het logistieke profiel van de Brabantse regio's, maar ook door de hoge rendementen die op dit moment behaald worden bij de (her)ontwikkeling van logistiek vastgoed en het gevoerde schaarste beleid. Op dit moment is het voor de markt zelfs interessant om (grootschalig) logistiek vastgoed te ontwikkelen (ook op brownfields) zonder contracten met concrete eindgebruikers te hebben. De markt struint om die reden ook nadrukkelijk de ontwikkelmogelijkheden op brownfields in Brabant af. Steeds vaker worden hierbij door de markt ook posities ingenomen op ongewenste en/of ongeschikte locaties.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat ongeveer 1/3 van de Brabantse bedrijventerreinen voor de markt interessant is voor vestiging van of herontwikkeling voor grootschalige logistiek. Doordat bestemmingsplannen vestiging van grootschalige logistiek op deze terreinen veelal niet onmogelijk maken, is dit een risico voor het selectieve clusteringsbeleid. Ongeveer 1/3 van het grootschalig vastgoed op deze bedrijventerreinen nadert het einde van de economische levensduur. Op de korte termijn wordt verwacht dat op deze terreinen zo'n 150 ha in beeld komt voor herontwikkeling, en op de middellange termijn nog eens 250 ha.

Deels ligt de potentie op ongewenste locaties (niet alle terreinen zijn vanuit ruimtelijk en/of infrastructuur oogpunt geschikt). Tevens kunnen logistieke ontwikkelingen op brownfields zorgen voor verdringing van de vestigingsmogelijkheden van bedrijven van het lokaal MKB en van de (andere) regionaal speerpuntsectoren en eventuele transformaties in de weg zitten¹.

Gelet op bovenstaande agendeert het onderzoek van Stec Groep de vraag of er in het kader van het selectieve clusteringsbeleid meer sturing/beleid nodig is door de overheid op de vestigingsmogelijkheden van grootschalige logistiek op brownfields/ongewenste locaties. Stec Groep adviseert in regionale afspraken vast te leggen op welke locaties grootschalige logistiek gevestigd kan worden en voor welke locaties dit moet worden beperkt/uitgesloten. Voor de locaties waar grootschalige logistiek zich kan vestigen gaat het nadrukkelijk niet om exclusiviteit voor vestiging van grootschalige logistiek. De terreinen die hiervoor in beeld komen hebben veelal een gemengd profiel.

Regionale afspraken over een selectief clusteringsbeleid voor de vestigingsmogelijkheden voor grootschalige logistiek in Brabant op greenfields én brownfields:

- Geven duidelijkheid aan overheid, markt en burgers;
- Geven focus voor publieke investeringen en subsidies (ook bij Rijk) en collectieve voorzieningen en laten deze optimaal renderen;
- Voorkomen een 'waterbed-effect' (bv. door vestiging op ongewenste plekken of afvloeiing naar andere regio's);
- Bieden input en (juridische) houvast voor regionale programmeringsvraagstukken van (logistieke) bedrijventerreinen, de 'voorkeursvolgorde' uit de NOVI en individuele (ladder-)onderbouwingen voor (logistieke) bedrijventerreinenontwikkelingen;

¹ Stec Groep geeft in haar onderzoek aan dat de herontwikkeling voor grootschalige logistiek op brownfields ook nodig is om de ruimtevrage te accommoderen. Zo niet, dan zal dat tot extra ruimtevrage voor grootschalige logistiek op greenfields leiden. Bovendien zorgt herontwikkeling voor toekomstwaarde en investeringspotentie op bestaande bedrijventerreinen. Greenfields zijn, vanwege de benodigde schuifruimte, nodig om herontwikkeling op brownfields mogelijk te maken. Het zijn communicerende vaten.

- Werken via de (Interim-)Omgevingsverordening door naar gemeentelijke plannen (bij herziening/ buitenplanse afwijkingen).

Bestuurlijk overleg: meer sturing op vestigingsmogelijkheden (X)XL-logistiek op brownfields noodzakelijk

In alle regio's zijn de onderzoeksresultaten bestuurlijk besproken. De bestuurders herkennen de in het onderzoek van Stec Groep geschetste marktdynamiek en het (hyperactieve) gedrag van (de) markt(partijen). Meer en strakkere regie op de vestigingsmogelijkheden voor (X)XL-logistiek op brownfields wordt noodzakelijk geacht, liefst ook kwalitatief. Het belang van een gezamenlijke aanpak en (regionale) samenwerking wordt gezien, maar wel met oog voor elkaars bevoegdheden.

Beleidsstrategie korte en middellange termijn

De strategie voor de korte termijn is gericht:

- op keuzes maken op welke (delen van) bedrijventerreinen vestiging van grootschalige logistieke bedrijven toegestaan/ongewenst is (regio's in de lead);
- het beperken/onmogelijk maken van grootschalige logistieke vestigingen op ongewenste locaties.

Pas als duidelijk is op welke locaties in Brabant (X)XL-logistiek kan en mag landen, is het zinvol om te bekijken welke instrumenten daar (gezamenlijk) ingezet kunnen worden, bv. om knelpunten weg te nemen (veelal maatwerk, niet generiek). Het 'dichtzetten van de achterdeur' is nodig om investeringen optimaal te laten renderen en beter kwalitatief te kunnen sturen op brownfields.

5.1.2.e

5.1.2.e is om juridisch advies gevraagd over een slimme en effectieve inzet van publiekrechtelijke instrumenten om de vestigingsmogelijkheden voor (X)XL-logistiek op brownfields te kunnen beperken (een al dan niet gecombineerde inzet van instrumenten door gemeenten én/of provincie en op basis van huidige wetgeving én/of nieuwe Omgevingswet). Het advies is bijgevoegd.

In het advies worden verschillende opties toegelicht. Uitgangspunt is dat er regionale afspraken (kunnen) worden gemaakt over de bedrijventerreinen (of delen daarvan) waar vestiging van grootschalige logistiek toegestaan/ongewenst zijn (greenfields én brownfields).

Gelet op tijd die nodig is voor beleidsontwikkeling en juridische verankering komen uitsluitend de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet in beeld.

Concreet zijn er dan 2 opties:

1. Individuele gemeentelijke aanpak
2. Gezamenlijke centrale aanpak

Voorzienbaarheid

In beide opties is het nodig om voorzienbaarheid te creëren om schadeclaims te voorkomen. Dit kan door nieuw beleid aan te kondigen in een openbare kennisgeving, bijvoorbeeld gebaseerd op regionale afspraken. Het kan hierbij gaan om nieuw beleid van individuele gemeenten, de provincie of van gezamenlijk beleid.

Er zijn hierbij enkele aandachtspunten vanuit de Wet: het nieuwe beleid moet zijn opgenomen in een openbaar document. De Wet zegt niet wat voor document.

Het moet uiteraard wel duidelijk zijn voor derden wat het nieuwe beleid betekent (het hoeft nog niet echt uitgewerkt te zijn).

Op basis van concrete regionale afspraken kan een openbare kennisgeving worden geplaatst via overheid.nl en in de Staatscourant. In de publicatie wordt de inhoud van de regionale afspraken opgenomen en wordt aangegeven hoe het beleidstraject er verder uitziet (optie 1 of 2 dus). Omdat het om een regionale afspraak gaat, is het logisch om de publicatie regionaal gezamenlijk op te pakken in plaats van iedere gemeente individueel.

Optie 1: Individuele gemeentelijke aanpak

Nadat de kennisgeving is gepubliceerd, werkt iedere gemeente aan het opstellen van nieuw beleid onder de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat sterker dan huidige wetgeving uit van cyclische beleidsvorming. De gemeenteraad stelt de kaders vast (bij voorkeur in de omgevingsvisie maar een separaat besluit kan ook) en B&W werken – als dat nodig is – binnen die kaders beleid en uitvoering uit (in een omgevingsprogramma/uitvoeringsagenda). Aandachtspunt bij nieuw beleid is het participatietraject: een ‘los’ raadsbesluit heeft waarschijnlijk geen participatietraject doorlopen. Uitwerking in een omgevingsprogramma is dan raadzaam. De juridische doorwerking van beleid wordt weer door de gemeenteraad vastgesteld (omgevingsplan).

Het is aannemelijk dat de meeste gemeenten nog niet over specifiek beleid beschikken rondom (X)XL-logistiek, zodat betrokkenheid op niveau van de gemeenteraad nodig is. Daarnaast moeten de kaders, respectievelijk het uitgewerkte beleid, juridisch vertaald worden. Er moet minstens een jaar tussen de openbare bekendmaking van nieuw beleid en de juridische doorwerking van dat beleid zitten om schadeclaims te voorkomen. Dat betekent – uitgaande van inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022 – dat dit met een (wijziging van het) Omgevingsplan moet. Door beleidsontwikkeling en de juridische vertaling in het Omgevingsplan parallel te laten lopen, hoeft er maar 1 procedure doorlopen te worden.

Een andere optie is om gelijktijdig met de vaststelling van nieuw beleid (voor de risicovolle terreinen) een voorbereidingsbesluit te nemen. Na vaststelling van een voorbereidingsbesluit is er 1,5 jaar de tijd om een Omgevingsplan vast te stellen. Bij overschrijding van die termijn vervallen de voorbereidingsregels. Om een waterbedeffer te voorkomen, zijn goede afspraken nodig zodat gemeenten de stappen zoveel als mogelijk gelijktijdig zetten.

Het nieuwe beleid voor (X)XL-logistiek kan ook worden vastgesteld in een (regionaal of subregionaal) interbestuurlijk programma dat dan de basis vormt voor een voorbereidingsbesluit/gemeentelijk Omgevingsplan. Ook hier geldt dat dit alleen kan als dit past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders (visie of sectoraal besluit) van de verschillende gemeenten.

Deze optie betekent dat iedere individuele gemeente binnen een jaar na de kennisgeving:

- moet zorgen voor kaders en beleid voor (X)XL-logistiek, inclusief de daarbij horende procedure en participatie;
- moet zorgen voor een juridische doorvertaling van dat beleid door:
 - o aanpassing van het Omgevingsplan, of
 - o vaststelling van een voorbereidingsbesluit waarna er 1,5 jaar de tijd is om het Omgevingsplan vast te stellen.

Optie 2: Gezamenlijke centrale aanpak

Nadat de kennisgeving is gepubliceerd, werken gemeenten en regio samen aan de verdere uitwerking. Dit landt in de uitwerking van de Brabantse Omgevingsvisie: het Beleidskader Leefomgeving met bijbehorende uitvoeringsagenda. Gekoppeld aan dat beleidskader met bijbehorende uitvoeringsagenda, wordt ten behoeve van de afweging op welke locaties vestiging van

grootschalige logistiek toegestaan/ongewenst is, ook gelet op effecten op N2000 gebieden, het instrument van een plan-m.e.r (beoordeling) toegepast.

PS nemen een jaar nadat de openbare kennisgeving in werking is getreden, een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels én doorlopen een wijziging van de omgevingsverordening zodat er instructieregels worden opgenomen voor de vestigings- en ontwikkelmogelijkheden van (X)XL-logistiek op brownfields.

Gemeenten moeten vanwege de instructieregels uiteindelijk wel zelf de omgevingsplannen aanpassen, maar kunnen dat ieder voor zich in eigen tempo doen (binnen de kaders van de Wet). De voorbeschermingsregels voorkomen direct ongewenste ontwikkelingen en blijven gelden zolang het Omgevingsplan niet is aangepast.

Deze optie betekent:

- kaders en beleid voor (X)XL-logistiek, inclusief plan m.e.r. (beoordeling), worden op provinciaal niveau doorlopen en vastgesteld;
- juridische doorwerking vindt plaats door:
 - o voorbeschermingsregels, en
 - o instructieregels voor het omgevingsplan;
- gemeenten vertalen de instructieregels later in eigen tempo in Omgevingsplan.

Voor/nadelen

In onderstaande tabel zijn voor- en nadelen van beide opties uitgewerkt.

	Optie 1	Optie 2
1 overheid	Basis is regionale afspraken	Basis is regionale afspraken
Subsidiariteit	gemeenten houden besluitvorming geheel in eigen hand	provincie coördineert een deel van de besluiten, de wijziging van omgevingsplan blijft verantwoordelijkheid gemeente
Bestuurlijke lasten	individuele gemeenten moeten minstens 2 procedures (beleid en juridische doorvertaling) in krap tijdsbestek doorlopen	1 gecoördineerde procedure op provinciaal niveau
Financiële gevolgen	risico ligt bij gemeenten	risico ligt bij provincie
Eenheid van beleid en tempo	raad kan afwijkende koers kiezen (met effect op omliggende gemeenten en tempoverschillen)	1 regio, 1 beleidskader
Moment van beleidsdoorwerking	Beleidsdoorwerking na inwerkingtreding vbb en vaststelling (alle) omgevingsplan(nen) (ca. 1 - 2,5 jaar na regionale afspraken / openbare kennisgeving)	Beleidsdoorwerking na inwerkingtreding voorbeschermingsregels (ca. 1 jaar na regionale afspraken / openbare kennisgeving)

Wat is er nodig op de korte termijn?

Als er breed bestuurlijk draagvlak is om de vestigingsmogelijkheden voor grootschalige logistiek op ongewenste locaties te beperken cq. te voorkomen, en hiermee 'de achterdeur te sluiten' in het kader van het gezamenlijke selectieve clusteringsbeleid, is het nodig om op de Ontwikkeldag eind 2021 een aantal besluiten te nemen.

In het kader van eenduidig beleid in Brabant, worden alle regio's voorgesteld een besluit te nemen om gezamenlijk beleid te voeren/ontwikkelen om de vestiging van grootschalige logistiek (> 3 ha.) op ongewenste locaties te voorkomen cq. te beperken.

Zoals gezegd zijn er twee opties om dit te kunnen doen: een individuele gemeentelijke aanpak vs. een gezamenlijke centrale aanpak. Hierover zal ook in alle regio's een besluit moeten worden genomen. Als gekozen wordt voor de gezamenlijke centrale aanpak, kan de provincie de benodigde beleidsuitwerking en participatie meenemen in het Beleidskader Leefomgeving (uitwerking provinciale Omgevingsvisie), dat in 2022 wordt opgesteld. Ook zal de benodigde plan m.e.r. (beoordeling) in dit kader worden meegenomen. Een zelfstandig besluitvormingstraject met bijbehorende participatie is dan niet nodig.

Het is nog niet nodig om op deze Ontwikkeldag te besluiten over de locaties. Dat volgt in 2022, waarbij dan ook de resultaten van de plan m.e.r. (beoordeling) goed kunnen worden betrokken. Hierbij is er voor regio's en gemeenten voldoende ruimte voor eigen inkleuring/keuzes.

Hoe ziet het verdere proces eruit?

Op grond van de besluiten op de Ontwikkeldagen, zal de provincie begin 2022 een gezamenlijke kennisgeving publiceren. Doel van deze kennisgeving is breed informeren en voorzienbaarheid creëren. De gezamenlijke kennisgeving is bijgevoegd.

Eind 2022 zullen de regio's op de Ontwikkeldagen moeten besluiten over de locaties. Bij de keuze voor een gezamenlijke centrale aanpak zullen PS begin 2023 (minimaal een jaar na de kennisgeving) worden voorgesteld om een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels te nemen en de Omgevingsverordening aan te passen met instructieregels voor de Omgevingsplannen.

De voorbescherming voorkomt direct ongewenste ontwikkelingen op ongewenste locaties en blijven gelden zolang het Omgevingsplan niet is aangepast. Gemeenten kunnen in eigen tempo de Omgevingsplannen aanpassen.

Beslispunten:

- Kennisnemen van de resultaten van het onderzoek van Stec Groep;
- Instemmen om gezamenlijk beleid te voeren om de vestigingsmogelijkheden voor grootschalige logistiek (> 3 ha.) op ongewenste locaties te beperken c.q. te voorkomen;
- Hierbij kiezen voor een gezamenlijke centrale aanpak en het daarbij behorende proces in gang te zetten (optie 2, zoals verwoord in de nadere toelichting van dit memo);
- Gezamenlijk komen tot een selectie van locaties waar vestiging/ontwikkeling van grootschalige logistiek is toegestaan en waar niet, en daarover regionale afspraken maken;
- Instemmen met de inhoud van de gezamenlijke kennisgeving en publicatie begin 2022.