

Opties voor vervolgaanpak voorkomen ongewenste logistieke ontwikkelingen op brownfields

Logistiek: belangrijke speerpuntsector voor economie in Brabant

De logistieke sector is één van de 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 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 ruimtevraag in grootschalig ((X)XL) logistiek vastgoed. Voor Brabant is een uitbreidingsvraag van ca. 250-500 ha. geprognosticeerd tot 2030.

Selectief clusteringsbeleid voor (X)XL-logistiek in Brabant

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

Het gezamenlijk beleid is erop gericht om de uitbreidingsvraag van de grootschalige logistiek te accommoderen op een beperkt aantal (nieuwe) terreinen (selectief clusteringsbeleid). Daarnaast is het beleid gericht op een vraaggerichte programmering en ontwikkeling van deze (nieuwe) terreinen. Het beleid is verankerd 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 de regio's Midden- en West-Brabant een onderzoek uitgevoerd (door Stec Groep) naar de herontwikkelingsmogelijkheden op brownfields voor (X)XL-logistiek.

Herontwikkeling van brownfields voor logistiek vastgoed komt in deze regio's relatief veel voor (30% van de logistieke vastgoedtransacties in omvang vindt in deze regio's plaats op brownfields t.o.v. 15% landelijk). Dit komt door het logistieke profiel van deze regio's, maar ook door de hoge rendementen die op dit moment gehaald worden bij de (her)ontwikkeling van logistiek vastgoed en het gevoerde schaarste beleid. Op dit moment is het voor de markt zelfs interessant om logistiek vastgoed te ontwikkelen (ook op brownfields) zonder contracten met concrete eindgebruikers te hebben. De markt struint om die redenen ook de ontwikkelmogelijkheden op brownfields af. Steeds vaker worden hierbij door de markt ook posities ingenomen op ongewenste of ongeschikte locaties.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat 80 van de 275 bedrijventerreinen in deze regio's voor de markt interessant zijn voor vestiging of herontwikkeling van (X)XL-logistiek. Doordat bestemmingsplannen veelal vestiging van (X)XL-logistiek op deze terreinen mogelijk maakt, is dit een risico voor het selectieve clusteringsbeleid. Op de korte termijn wordt verwacht dat op deze terreinen zo'n 100 ha. in beeld komt voor herontwikkeling, en op de middellange termijn nog eens 100 ha. Deels ligt de potentie op ongewenste locaties. Tevens zorgen deze logistieke ontwikkelingen voor verdringing van vestigingsmogelijkheden van bedrijven van het lokaal MKB en van de (andere) regionaal speerpuntsectoren.

Het onderzoek agendeert hiermee een belangrijke sturings- en beleidsvraag: is aanscherping van het selectieve beleid voor vestigingsmogelijkheden voor (X)XL-logistiek nodig (aanvulling met brownfields)?

Stec Groep adviseert voor deze regio's om te focussen op 30/35 locaties (grotendeels de bestaande grootschalige bedrijventerreinen gelegen in de 8 'logistieke' gemeenten) met vestigingsmogelijkheden voor (X)XL-logistiek (greenfields én brownfields) en dit vast te leggen in regionale afspraken. Het gaat op deze locaties niet om exclusiviteit voor vestiging van (X)XL-logistiek; veel van deze terreinen hebben een breder profiel dan logistiek.

Bestuurlijk overleg

In het bestuurlijk overleg op 14 april jl. is gesproken over de resultaten van het onderzoek met de deelnemende gemeenten. De bestuurders herkennen de in het onderzoek geschetste marktdynamiek en het (hyperactieve) gedrag van (de) markt(partijen). Meer en strakkere regie op de bestaande bedrijventerreinen (brownfields) wordt noodzakelijk geacht. Het belang van een gezamenlijke aanpak en (regionale) samenwerking wordt gezien, maar wel met oog voor elkaars bevoegdheden. Afgesproken is om als eerste stap te bekijken of tot een selectie van terreinen (of delen van terreinen) kan worden gekomen waar (X)XL-logistiek zich wél kan vestigen, hierbij rekening houdend met het belang van andere ruimtevragers op deze terreinen.

Hiertoe is een procesvoorstel opgesteld dat invulling geeft aan deze eerste stap, maar ook verder kijkt naar een strategie voor een gezamenlijke inzet van instrumentarium (Omgevingswet-proof) die erop gericht is om op kansrijke locaties herontwikkeling voor grootschalige logistiek te stimuleren/faciliteren en knelpunten weg te nemen (veelal met privaatrechtelijk of financieel instrumentarium) en om grootschalige logistieke ontwikkelingen op ongewenste/ongeschikte locaties te voorkomen (veelal met publiekrechtelijke instrumenten) en de borging daarvan in regionale afspraken.

Regionale afspraken over en een gezamenlijke inzet van instrumentarium op brownfields zijn nodig om de aanvullende opgave op greenfields te beperken, maar ook om deze goed te kunnen onderbouwen

Stec Groep geeft in haar onderzoek aan dat herontwikkeling van brownfields voor (X)XL-logistiek ook nodig is om de ruimtevraag te accommoderen. Zo niet, dan zal dat tot extra ruimtevraag op greenfields leiden. Bovendien zorgt herontwikkeling voor toekomstwaarde en investeringspotentie op de bestaande bedrijventerreinen.

De provinciale prognoses gaan uit van een courante voorraad logistiek vastgoed op bestaande bedrijventerreinen en daarmee dus herontwikkeling van brownfields om de ruimtevraag van (X)XL-logistieke te accommoderen. Stec Groep geeft aan dat zo'n 15-20 % van de vastgoedtransacties op de brownfields zullen moeten plaatsvinden om extra ruimtevraag op greenfields te voorkomen. Greenfields zijn nodig (vanwege schuifruimte) om herontwikkeling op brownfields mogelijk te maken. Het zijn communicerende vaten.

Regionale afspraken over op welke brownfieldlocaties vestiging en herontwikkeling van (X)XL-logistiek gewenst is, en op welke locaties niet, is ook belangrijk voor de regionale programmering en individuele onderbouwing van greenfield-locaties. Immers, het onderzoek van Stec Groep laat zien dat 80 bedrijventerreinen in de regio's in beeld komen voor vestiging/herontwikkeling, met zo'n 200 ha. aan ontwikkelpotentieel voor de middellange termijn. Door met regionale afspraken het ontwikkelpotentieel op brownfields te beperken en vast te leggen, ontstaat er een sterke juridische basis en houvast voor regionale programmering en individuele onderbouwing van greenfield-locaties. Bovendien vormen deze afspraken een goed vertrekpunt om de toekomstige aanvullende logistieke opgave te bepalen.

Gezamenlijke inzet van instrumenten

Met de regionale afspraken over de brownfields ontstaat er voor de gewenste locaties focus voor publieke investeringen (bv. ihkv de Investeringsagenda bedrijventerreinen West-Brabant) en de gezamenlijke inzet van andere instrumenten (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk), bv. om knelpunten voor marktinvesteringen weg te nemen, te zorgen voor haalbare businesscases en versnelling in de uitvoering.

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 mogelijk/gewenst is (greenfields én brownfields). Naar verwachting zullen de afspraken hierover op de ontwikkeldagen eind 2021 gemaakt kunnen worden. Gelet hierop, komen ontsluitend 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).

Het advies is om gebaseerd op concrete regionale afspraken een openbare kennisgeving te plaatsen 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 Omgevingswet op 1 juli 2022- dat dit met een (wijziging van het) Omgevingsplan moet. Door beleidsontwikkeling en juridische vertaling in het Omgevingsplan te combineren, 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 vervalt het voorbereidingsbesluit. Om een waterbedeffect 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:
 - aanpassing van het Omgevingsplan, of
 - 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 Brabantse Omgevingsvisie: het beleidskader Leefomgeving met bijbehorende uitvoeringsagenda. Gekoppeld aan dat beleidskader met bijbehorende uitvoeringsagenda wordt ten behoeve van de afweging welke locaties wel/niet geschikt zijn, 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 het 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:
 - voorbeschermingsregels, en
 - instructieregels voor het omgevingsplan;
- gemeenten vertalen de instructieregels later in eigen tempo in Omgevingsplan.

Voor/nadelen

In onderstaande tabel zijn voors/tegens 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 v/h 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)