

Vergaderjaar 2023–2024

34 244

Logistiek en goederenvervoer

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2023

Op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat reageren wij op het adviesrapport getiteld «Vandaag besteld, morgen circulair» opgesteld door het College van Rijksadviseurs (CRa). Het rapport beoogt inzichten te geven voor een nieuw logistiek narratief om de Nederlandse logistieke sector met het oog op de toekomst klaar te stomen, in het bijzonder voor de transitie naar een circulaire economie. Deze denkexercitie helpt ons bij het verder vormen van beleid op dit vlak. Het rapport illustreert de uitdagingen en kansen die hier liggen om logistiek te gebruiken als middel om te bereiken wat we willen als maatschappij, dit naast de eigenstandige functie van logistiek. Daarbij loopt het op onderdelen vooruit op beslissingen die op termijn nog door andere kabinetten genomen moeten worden.

De hoofdlijnen van het rapport hebben wij als volgt begrepen:

- Logistiek is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken;
- Een goed functionerende logistieke sector is essentieel voor de transitie naar een duurzame en circulaire economie;
- Een nieuw narratief voor de toekomstige logistiek van Nederland wordt als gewenst gezien.

In deze brief gaan wij nader in op:

1. Samenvatting van het rapport;
2. Reactie op zowel de hoofdlijnen van het rapport als de aanbevelingen;
3. Vervolgstappen.

1. Samenvatting van het rapport

Nederland werd vanaf de jaren '90, toen de Europese interne markt open ging, gezien als het hart van de logistieke sector met een essentiële rol als wederuitvoerder. Maar economische groei is niet ongelimiteerd. Logistiek

is ook geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Een goed functionerende logistieke sector is essentieel voor de transitie naar een duurzame en circulaire economie. Dat maakt dat een nieuw narratief voor de toekomstige logistiek van Nederland gewenst is. Dit alles tegen de achtergrond van kabinetsambities en het besef dat welvaartsgrenzen(leefomgeving, veiligheid, gezondheid, bereikbaarheid en verdelingseffecten) in zicht komen.

Het rapport pleit voor een toekomstbestendige logistieke sector door logistiek op logische plekken te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld door het slim gebruiken en clusteren van functies die samen bijdragen aan het circulair maken van ketens. Betoogd wordt dat in Amsterdam en Venlo al gewerkt wordt aan meerlaagse distributiecentra en in Parijs wordt gewerkt aan een combinatie van logistiek met woningen en bijvoorbeeld sportvoorzieningen. Logistiek zal meer aan de voorkant meegenomen moeten worden als integraal onderdeel wanneer keuzes worden gemaakt over schaarse ruimte en circulariteit.

Het College van Rijksadviseurs bepleit bovendien dat er meer ruimtelijke kwaliteit geboden moet worden, gebaseerd op drie waarden: de belevingswaarde (schoonheid), gebruikswaarde (functionaliteit) en toekomstwaarde (duurzaamheid).

Het adviesrapport beargumenteert dat net als in de jaren '80 een samenwerking van overheid en bedrijfsleven nodig is om de bovengenoemde ambities te realiseren. Hier acht het CRa vier zaken voor nodig:

1. Een gelijk speelveld van hoge kwaliteitseisen waaraan alle bedrijven en regio's zich dienen te houden;
2. Bestemmingsplannen die intensivering en menging toestaan en stimuleren;
3. Beter geïnformeerde lokale overheden die scherp kunnen onderhandelen met de vastgoedsector;
4. Consumenten die de werkelijke prijs (waarin ook de negatieve impact op mens, dier en milieu zijn inbegrepen) van producten betalen.

Daarnaast wordt gesteld dat Nederland met haar logistieke voorlopersrol de rest van Europa kan helpen om te schakelen naar een circulaire economie.

Het College van Rijksadviseurs biedt ter praktische invulling van haar nieuwe logistieke verhaal vier belangrijke oplossingsrichtingen:

1. De goede logistieke positie van Nederland als poort naar Europa inzetten om de circulaire economie en de kennisintensieve maakindustrie op ons continent te versterken;
2. Het benutten van schaarse ruimte door o.a. meervoudig en intensief ruimtegebruik;
3. Het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit langs de drie eerder benoemde waarden: gebruikswaarde, belevingswaarde en de toekomstwaarde;
4. Het ontwikkelen van een nieuwe ontwerptraditie om het draagvlak van logistiek vastgoed te vergroten.

Hieronder volgt een uitgebreidere reactie op de aanbevelingen van het rapport.

2. Reactie op het rapport en de aanbevelingen

We herkennen en onderschrijven veel uit het rapport en waarderen de grote ambitie van het CRa. Een aantal van de benoemde punten is al in gang gezet, deze komen later in de brief nader aan bod. Wij constateren

daarmee dat we langs hetzelfde gedachtegoed werken. Dit gedachtegoed deelt IenW ook met onder andere de Topsector Logistiek, het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)¹ en is tevens geschetst in de hoofdlijnennotitie van de Mobiliteitsvisie². De hoofdlijnennotitie stelt dat er een stevige basis is gelegd in de samenwerking met de Logistieke Alliantie, de Topsector Logistiek en het integrale corridorprogramma. Daarbij is het streven is om de positie van spoor en binnenvaart te versterken in de logistieke keten: op de vaarwegen is namelijk nog behoorlijk wat ruimte beschikbaar, een kans die beter benut kan worden nu we steeds meer kampen met schaarse ruimte.

Het toewerken naar een circulaire economie heeft effect op hoe wij logistiek denken en opereren. Mede gezien de klimaatafspraken, noodzaak tot stikstofreductie en de ambities rond circulariteit (grondstoffentransitie) zullen duurzaamheid en leefbaarheid meer centraal moeten staan in de keuzes die we maken, willen we ons nationale doel van een volledig circulaire economie in 2050 behalen. Zoals het College bepleit, zal logistiek inderdaad meer aan de voorkant meegenomen moeten worden als integraal onderdeel van beleid wanneer we keuzes maken over ruimte. Het ruimtelijke vraagstuk is een belangrijke (rand)voorwaarde voor het laten slagen van de transitie naar een circulaire economie. Er is voldoende ruimte nodig voor circulaire activiteiten, nu en in de toekomst. Dit is onlosmakelijk verbonden met voldoende ruimte voor de benodigde logistiek van goederen, grondstoffen en personen.

Om dit te realiseren hebben de Rijksoverheid, gemeenten, provincies gedegen kennis en handvatten nodig om toekomstgericht ruimtelijk beleid en effectieve strategieën te ontwikkelen. We dragen hier concreet aan bij met de volgende twee onderzoeken:

1) Kennismontage CE en ruimte

IenW en BZK hebben de handen ineen geslagen om de kennisbasis voor beleid te vergroten en zijn samen een extern onderzoek (de kennismontage CE en ruimte) gestart in februari 2023. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een consortium van onderzoeksbureaus bestaande uit: CE Delft, Bureau Buiten en BVR. Het onderzoek is gericht op de vraag naar de ruimtelijke effecten van – en de voorwaarden voor – (de overgang naar) een circulaire economie. Het CRa is tevens lid van de klankbordgroep van dit onderzoek.

- Deel 1 van de kennismontage richt zich op de ruimtelijke impact per transitieagenda van het NPCE en de gebiedstypes.
- Deel 2 gaat verder in op de bouwstenen en de methodiek waarmee gewerkt kan worden met de ruimtelijke strategieën. Hierbij zullen ook de cases van Zuid-Holland, Utrecht (en mogelijk Groningen) als koplopers worden meegenomen.
- Deel 3 richt zich op de samenhang tussen de strategieën op verschillende schaalniveaus, hoe de bouwstenen in het beleid daarin passen en wat de samenhang is, ook in relatie tot kringlopen die optimaal op verschillende schaalniveaus gesloten kunnen worden. De kennismontage eindigt met een kennisagenda, waarin onderzoeksvragen voor de toekomst worden geformuleerd.

De resultaten van het onderzoek worden gedeeld door middel van twee dialoogtafels, waarvan de eerste heeft plaatsgevonden op 6 juli jl. en de tweede dit najaar zal volgen.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 225

² Bijlage bij Kamerstuk 31 305, nr. 388

2) PBL deelstudie «Ruimte voor een CE»

Het PBL is momenteel bezig met de afronding van dit verdiepende onderzoek over circulaire economie, welke in het verlengde ligt van de ruimtelijke verkenning 2023 (scenariostudie). IenW is, net als BZK en EZK, actief lid van de klankbordgroep. De studie wordt na de zomer gepubliceerd met daarin concrete aanbevelingen voor ruimtelijk beleid.

Bovendien is als onderdeel van de BZK ruimtelijke beleidstrajecten (o.a. NOVI en NOVEX) het thema circulaire economie en de benodigde logistiek in relatie tot de ruimtevraag – nu en in de toekomst – geagendeerd voor een «stel-dat-verkenning». Deze verkenning zal onder andere worden gebruikt als bouwsteen voor de nota ruimte 2024 (opvolger NOVI).

Het CRa beargumenteert dat ruimtelijke kwaliteit geboden moet worden gebaseerd op de gebruikswaarde (functionaliteit), belevingswaarde (schoonheid) en toekomstwaarde (duurzaamheid). Wij ondersteunen dit standpunt. Zoals wordt vastgesteld is ruimtelijke kwaliteit namelijk van vitaal belang om op termijn voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten, technisch en theoretisch opgeleid, te binden aan een regio. Tegelijkertijd stelt het rapport ook terechte kritische vragen die wij onszelf ook stellen bij het ontwerpen van deze logistieke centra:

- Hoe kunnen deze centra bijdragen aan de opgaven en transities die wij doormaken?
- Kunnen ze ons helpen de transities te versnellen, in plaats van in de weg te staan?

Wij zullen nu nader ingaan op de vier oplossingsrichtingen zoals benoemd in het adviesrapport.

Oplossingsrichting 1

De eerste oplossingsrichting stelt voor om onze gunstige handelspositie als poort naar Europa in te zetten om de circulaire economie te stimuleren en vorm te geven op de rest van het continent. Bij het maken van ruimtelijk-economische keuzes wordt in het rapport het volgende aanbevolen:

- Het kiezen voor maatschappelijke meerwaarde boven volume bij zowel producten als banen;
- Het reserveren van ruimte voor opkomende circulaire maakprocessen en duurzame ketens;
- Het ontmoedigen van niet-circulaire activiteiten en in de toewijzing van ruimte een lage prioriteit geven.

De bovenstaande aanbevelingen worden o.a. verder verkend in een actiegericht onderzoek welke zich specifiek richt op logistieke vernieuwing in relatie tot circulaire economie en korte ketens in de landbouw- en voedselsector. Als de transitie naar korte ketens doorzet, vraagt dit niet alleen een nieuwe kijk op de logistiek van voedsel dat in Nederland wordt geproduceerd en in Nederland geconsumeerd, maar vraagt het ook wijzigingen in het landbouw- en voedselsysteem. Dit illustreert dat oplossingen niet altijd in dezelfde sector liggen, en dat er juist ook intensief samengewerkt zal moeten worden met andere sectoren. Tegelijkertijd moet nog nader verkend worden wat dit zal betekenen in de Europese context.

Ook in de Goederenvervoeragenda worden goederenvervoer en logistiek in breed perspectief neergezet. Onze ambitie is te komen tot een multimodaal goederenvervoersysteem, zodat goederenvervoer en logistiek een grote bijdrage kunnen leveren aan economie én maatschappij. Van het

vervoer van (nieuwe) energiedragers ten behoeve van de energietransitie tot het organiseren van zorg dicht bij huis: goederenvervoer en logistiek zijn cruciaal. Op dit moment wordt de goederenvervoeragenda herijkt. De rol van goederenvervoer in transities, zoals circulaire economie, wordt hierin meegenomen. Er wordt verkend hoe deze ontwikkelingen het beste een plek kunnen krijgen.

We kunnen ons vinden in de aanbeveling dat het van belang is om ruimte te reserveren voor circulaire activiteiten, met name op strategische locaties waar deze schaars is. Denk bijvoorbeeld aan ruimte voor recycling, verwerking van biogrondstoffen en bouwmaterialen op bedrijventerreinen met een hoge milieuruimte die multimodaal ontsloten zijn. Deze bedrijventerreinen moeten deze functie behouden, want het ontwikkelen van een nieuw bedrijventerrein met hoge milieuruimte is moeilijk vanwege mogelijke overlast en veiligheidsrisico's.

Economische overwegingen op nationaal niveau, zoals het behoud van de basisindustrie, strategische belangen ten aanzien van leveringszekerheid en het kunnen beschikken over eigen productie- of raffinagecapaciteit in Nederland, hebben impact op hoe een circulaire economie er in de toekomst uit zal zien. Dit geldt ook voor de manier waarop er rekening gehouden zal worden met duurzaamheid: het verminderen van de negatieve impact op mens, dier en milieu als gevolg van productie en consumptie. Hierbij is het van belang om het uitgangspunt van het NPCE te hanteren dat we binnen de voor Nederland beschikbare operationele ruimte blijven.

Oplossingsrichting 2

De tweede oplossingsrichting aangedragen door het CRa is het benutten van schaarse ruimte door o.a. meervoudig en intensief ruimtegebruik. Voor effectiever gebruik van logistieke locaties wordt aanbevolen:

- Actieve schaarse ruimte te creëren, locatie-eisen t.a.v. intensief en meervoudig ruimtegebruik, en het reserveren van ruimte voor MKB;
- Regionale regie te voeren op vestigingsvoorwaarden en regelgeving om een logistiek «waterbedeffect» te voorkomen;
- Betere benutting en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen te stimuleren door gebruik van middelen en regelgeving, alvorens nieuwe te plannen. Met name binnenstedelijke, goed bereikbare locaties voor logistiek moeten behouden blijven.

Het belang van het benutten van schaarse ruimte en het maken van scherpe keuzes over de toewijzing van ruimte wordt herkend en is onderdeel van ons gesprek met collega's van de ministeries van EZK, BZK en LNV. Er wordt vanuit meerdere opgaven en transities beroep gedaan op de ruimte, en dit zal in de toekomst beter en slimmer geïntegreerd moeten worden. Zeker in de overgangsfase van lineair naar circulair, waarin beide systemen naast elkaar bestaan en er meer ruimte nodig is, zal dit essentieel zijn.

Een circulaire economie stelt nieuwe eisen aan de ontsluiting en bereikbaarheid van bedrijventerreinen. We onderschrijven daarom dat het reserveren en benutten van ruimte voor een circulaire economie op lokale (bestaande) bedrijventerrein en bij winkelgebieden en openbaar vervoer belangrijk is vanwege een goede bereikbaarheid. Er kan worden gesteld dat het belangrijk is dat het juiste bedrijf op de juiste plek komt. Dit kan gerealiseerd worden door het selecteren en clusteren van bedrijfsactiviteiten zodat producten, voorzieningen, restmaterialen of warmte gemakkelijk kunnen worden uitgewisseld. Hiervoor is toekomstgericht nationaal en regionaal ruimtelijk beleid nodig.

Tot slot werken we samen met de Topsector logistiek aan diverse onderzoeksvragen in relatie tot andere transitie om te ontdekken hoe logistiek er in een circulaire economie uit ziet. Het thema circulaire economie heeft Topsector Logistiek verankerd in de agendering van het aankomende Kennis- en Innovatieconvenant (KIC) 2024–2026.

Oplossingsrichting 3

De derde oplossingsrichting betreft het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit, waarbij wordt aanbevolen: meer ruimte te bieden in bestemmingsplannen voor innovatieve functiecombinaties, stapeling van functies en hogere bebouwing (gebruikswaarde); in het Bouwbesluit hogere eisen te stellen t.a.v. de werkomstandigheden (belevingswaarde); circulair bouwen en net-zero energiehuishouding van panden te verplichten via certificaten en regelgeving (toekomstwaarde).

Een aantal van deze aanbevelingen herkennen wij terug in lopende trajecten binnen IenW:

- In de hoofdlijnennotitie van de Mobiliteitsvisie is duidelijk de omslag te vinden van alleen functionaliteit naar het breder aanvliegen van onderwerpen. Zo wordt er aandacht besteed aan doelen die zich focussen op de belevingswaarden, waaronder onder andere gezondheid, veiligheid en een goede leefomgeving wordt verstaan.
- In het NPCE worden meerdere maatregelen aangekondigd om de transitie naar een circulaire bouwconomie te versnellen. Sturen op verduurzaming via scherpe MKI-eisen (milieukostenindicator) vormt daarin een belangrijk onderdeel, net als het opschalen van bouwen met biobased bouwmaterialen. Daarnaast wordt onderzocht hoe een gebiedsgerichte aanpak voor de integrale ruimtelijke opgaven kan bijdragen aan circulariteit in de bouw, inclusief ruimte voor circulaire bouw hubs en circulaire bedrijventerreinen.
- In de nieuwe nota ruimte³ krijgen logistiek en circulariteit ook aandacht en wordt gekeken naar 2050 en verder, met de vraag hoe toekomstgerichte ruimtelijke beslissingen gemaakt kunnen worden vanuit de integraliteit van onze opgaven, welke data en kennis daarvoor nodig is, en hoe de beste beslissingen genomen kunnen worden op plaatsen waar ruimte schaars is.

Oplossingsrichting 4

De laatste oplossingsrichting betreft het ontwerp van logistieke locaties en het omringde landschap. Er wordt aanbevolen met een nieuwe ontwerp-traditie te komen om het draagvlak van logistiek vastgoed te vergroten. Hierdoor zullen de functiemenging, intensivering en ruimtelijke kwaliteit ook gestimuleerd worden.

Op onderdelen zien wij dit momenteel gebeuren. Denk aan de woningbouwontwikkeling binnen steden op oude industriegebieden en havens. Wij beseffen dat de oplossingsrichting van het CRa bredere toepassing hiervan verwacht en samenhangt met de «blokkendozen» langs snelwegen. Deze aanbeveling is interessant om verder door te denken, maar is behoorlijk verstrekkend en gezien de demissionaire status van het kabinet geven we deze graag mee aan het volgende kabinet.

³ Startpakket met nationale ruimtelijke opgaven naar provincies | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Vervolg

Het toewerken naar een circulaire economie en de rol van de logistieke sector vraagt belangrijke keuzes. Een aantal daarvan is in gang gezet, maar richting 2050 moet ook nog veel gebeuren. Met een NPCE, Klimaat-akkoord en het Nationaal plan energiesysteem (NPE)⁴ hebben we een aantal belangrijke stappen gezet. De aandacht van het CRa voor dit onderwerp benadrukt dat er nog veel keuzes te maken zijn en biedt oplossingsrichtingen waarmee de komende jaren stappen kunnen worden gezet.

Deze stappen zal het volgende kabinet, in samenwerking met andere departementen maar ook met het bedrijfsleven en de samenleving, moeten gaan maken. Hier zijn nieuwe, toekomstbestendige businessmodellen voor nodig, maar ook een flinke dosis aan sociale innovatie, waarin we op een andere manier denken, ons gedragen, en ons organiseren. Op dit moment vindt er intensieve samenwerking plaats met de sector, onder andere in de Topsector Logistiek en met de Logistieke Alliantie. Het narratief rond logistiek willen we nadrukkelijk met deze partijen opbouwen en hebben we in het verleden ook al gedaan, onder andere in een gezamenlijke ambitie zoals opgesteld in 2019 (Goederenvervoer in 2050: duurzaam, concurrerend en veilig). In lijn met de herijking van de goederenvervoeragenda wordt ook bekeken of de gezamenlijke ambitie dient te worden aangepast.

Er zal meer onderzoek verricht moeten worden en er zullen ook nieuwe beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Gezien onze huidige demissionaire status laten wij dit echter vol vertrouwen over aan de ambities van het volgende kabinet.

Graag bedanken wij het College van Rijksadviseurs voor het inzichtvolle adviesrapport.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁴ Bijlage bij Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1280