

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

De motie van het lid Bontenbal c.s.¹, ingediend tijdens het 2-minutendebat Ruimtelijke Ordening², verzoekt de regering – in afstemming met provincies – een landelijke beleidslijn en een afwegingskader op te stellen om nieuwe grootschalige distributiecentra op ongewenste plekken te voorkomen. Daarnaast vraagt de motie de regering om provincies en gemeenten op te roepen «restrictief om te gaan met verzoeken tot de bouw van nieuwe distributiecentra op ongewenste plekken». Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang in deze, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De motie van het lid Bontenbal c.s. staat niet op zich, het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar» (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), heeft een aanpak aangekondigd.

Context

Ruimte voor bedrijven is belangrijk. In bedrijven werken mensen die er hun boterham verdienen, toegevoegde waarde leveren en zijn de aanjagers van transitie. Grootschalige distributiecentra maken onderdeel uit van economische waardeketens, zorgen voor bevoorrading van de supermarkten en bezorgen onze pakketjes. Goed ontsloten distributiecentra zijn mede van belang om negatieve effecten op mobiliteit en milieu te beperken.

Gelijktijdig zien we dat de snelle groei van met name grootschalige distributiecentra in de afgelopen jaren ook wordt ervaren als verrommeling van het landschap. Daarnaast zijn er zorgen over toenemend ruimtegebruik, verduurzaming en de huisvesting van arbeidsmigranten.

¹ Kamerstuk 29 383, nr. 377.

² 27 september (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 4, item 23) als vervolg op het commissiedebat Ruimtelijke Ordening van d.d. 14 september 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 102).

Beschikbare ruimte voor grootschalige distributiecentra is beperkt aanwezig. Ook kwalitatief goede ruimte voor grootschalige productiebedrijven, (circulaire) bouw- en maakindustrie en fabrieken voor hernieuwbare energieproductie wordt schaars. Terwijl de vraag naar grootschalige ruimte aanwezig blijft, ingegeven door de verduurzaming van de industrie (circulair en energie), digitalisering, woningbouw en ons koopgedrag. Deze vraag kan maar deels worden ingepast op bestaande terreinen. Er zullen ook nieuwe plekken gevonden moeten worden. En daar ligt natuurlijk een uitdaging. De ruimte is Nederland is schaars. We willen dat grootschalige bedrijfsvestigingen op een kwalitatief goede manier een plek in krijgen. Ook grootschalige distributiecentra.

Belangrijk is een nieuwe balans tussen de economie, het ruimtebeslag ervan en de omgevingskwaliteit. Reden dat de provincies en het Rijk al in het voorjaar hebben afgesproken intensief samen te werken. De motie van het lid Bontenbal c.s. ondersteunt de ambitie om een nieuwe balans te vinden, en roept op tot meer grip op de vestiging van met name grootschalige distributiebedrijven.

Ruimtevrage logistiek

De uitgifte van ruimte aan grootschalige distributiecentra is de afgelopen jaren ongeveer 250 hectare per jaar geweest. Eind 2020 stond er in totaal 4.300 hectare aan logistiek vastgoed (dit is gelijk aan ongeveer 0,15% van het totaal landgebruik van Nederland). Ongeveer 75% van het logistieke vastgoed is ten behoeve van Nederlandse consumenten en (regionale) bedrijven.

De verwachting is dat de behoefte voor logistiek vastgoed groter dan 2.500 m² per pand in de periode 2022 tot en met 2040 in totaal met 1.200 tot 2.200 hectare zal toenemen³. De drijvers achter deze toekomstige groei zijn met name de transitie opgaven naar een circulaire economie en de trend om meer voorraden aan te leggen in verband met de kwetsbaar gebleken aanvoer, waardeketens en strategische autonomie. Het online koopgedrag van de maatschappij groeit vermoedelijk ook nog door, mede als gevolg van een toenemende bevolking.

Grootschalige bedrijfsvestigingen, inclusief distributiecentra, hebben een belangrijke functie in onze maatschappij. Zij geven werk aan mensen, en zorgen voor welvaart. Maar dat niet alleen. De bedrijventerreinen zijn ook belangrijke plekken om de energietransitie vorm te geven. Zij bieden mogelijkheden voor energie-opwek, en onderlinge energie-uitwisseling. De groei van bedrijventerreinen zal op termijn niet volledig op de geplande bedrijventerreinen gefaciliteerd kunnen worden. De ruimte is daar niet altijd voor beschikbaar. Er zal beroep gedaan moeten worden op nieuwe plekken, waarbij ruimtelijke kwaliteit en het voorkomen van negatieve impact op de omgeving gewenst is. Bovendien zien we dat grote distributiebedrijven ondanks verdergaande robotisering een beroep doen op de inzet van arbeidsmigranten, wat eveneens leidt tot een bredere maatschappelijke impact (o.a. over huisvesting en de beschikbaarheid van sociale voorzieningen).

Het is kortom belangrijk om deze vraagstukken die gepaard gaan met extra groei en zijn impact in samenhang te blijven te zien en daarop te sturen. Reden dat we samen met provincies hierin optrekken.

³ Over de periode 2016–2020 is dit de groei van het logistiek vastgoed, bron: NVM, logistiek vastgoed in cijfers.

Aanpak Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen (Grip)

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een aanpak gericht op grootschalige (logistieke) bedrijfsvestigingen al aangekondigd. Deze aankondiging is gedaan om de invloed van verspreide locaties op het landschap en extra mobiliteit te beperken en het logistieke systeem en onze economie te versterken. Rijk en provincies zijn samen verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Provincies bepalen in overleg met gemeenten waar bedrijven kunnen uitbreiden en bedrijventerreinen mogen worden aangelegd. En het Rijk richt zich op zijn beurt op de nationale belangen, zoals de versterking van het vestigingsklimaat op een ordentelijke wijze ingepast in de leefomgeving.

Afgelopen voorjaar hebben Rijk en provincies met elkaar afspraken gemaakt om meer ***grip op grootschalige bedrijfsvestigingen*** (Grip) te bereiken. In Grip gaat het om bedrijventerreinen die geschikt zijn voor nieuwe vestingen groter dan 5 hectare, met als doelen:

1. Een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord vestigingsbeleid voor grote bedrijfsvestigingen dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit, rekening houdt met mobiliteitseffecten.
2. Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende, multimodaal ontsloten bedrijventerreinen.

De aanpak Grip betreft dus niet alleen een aanpak voor grootschalige distributiecentra, maar ook nieuwe vestingen van grootschalige productiebedrijven, bouw- en maakindustrie, datacenters van 5 tot 10 hectare en fabrieken voor hernieuwbare energieproductie⁴. Door meer onderscheid te maken in de type grootschalige vestingen kan beter bepaald worden welke locaties voor welke functies geschikt zijn en of zij met andere functies gecombineerd kunnen worden. Met de uitwerking van het programma Werklocaties⁵ zetten we in op het borgen van (kwalitatief) voldoende ruimte voor bedrijvigheid op de goede plek. De aanpak en resultaten van Grip vormen onderdeel van dit programma Werklocaties. Het programma Mooi Nederland⁶ wil belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde borgen bij het ordenen van de ruimte. Met wenkende toekomstperspectieven en concrete inrichtingsoplossingen op gebiedsniveau laten we zien hoe we ons land kunnen inrichten met toevoeging van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast willen we onverantwoorde druk op het mobiliteitsnet voorkomen. Dat betekent het voorkomen van zoveel mogelijk «pendel»-mobiliteit door het creëren van nabijheid van aanvoer, afzetmarkt en/of werknemers, en het beter benutten van bestaande infrastructuur door clustering op de juiste plekken. Daarbij zetten we ook in op een modal shift van weg naar water en/of spoor, en synergie-effecten met de afspraken die in het BO MIRT van november dit jaar zijn gemaakt⁷.

Rijk en provincies hebben op 8 april jl. bestuurlijke afspraken gemaakt om te werken aan de volgende actielijnen:

1. Afstemmen bovenregionale ruimtebehoefte en komen tot clustering

⁴ Het gaat niet om terreinen voor winning van grondstoffen, olie, gas energie en water en agrarische doeleinden, zoals kassen. Hyperscale datacentra, groter dan 10 ha en meer dan 70 MW aansluiting horen hier ook niet bij.

⁵ Kamerbrief: «Ruimte voor economie» (14 oktober 2022), Kamerstukken 34 682 en 33 043, nr. 103).

⁶ Op 6 juli 2022 is Programma Mooi Nederland gestart (Kamerstuk 34 682, nr. 100).

⁷ Kamerbrief: «Bestuurlijke Overleggen MIRT 9, 10 en 11 november 2022, voortgang MIRT, moties en toezeggingen MIRT» (14 november 2022, Kamerstuk 36 200 A, nr. 9).

2. Beter benutten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking en afspraken maken over het opstellen van kwantitatieve behoefte-ramingen
3. Opstellen van een handreiking voor regionale meerwaarde
4. Opstellen van een toolkit voor hergebruik van bestaande bedrijventerreinen
5. Opstellen van een handreiking duurzame ruimtelijke inpassing & inrichting
6. Het gezamenlijk monitoren van de afspraken

Gezamenlijke regie is nodig, waarbij interprovinciale samenwerking noodzakelijk is om het bedrijventerreinenbeleid adequaat te laten functioneren en ongewenst overloopeffecten te vermijden. Als gevolg van de motie van het lid Bontenbal c.s. worden de actielijnen deze maanden versneld uitgewerkt. Drie ministeries⁸, de individuele provincies en IPO werken nu intensief samen aan de uitvoering binnen die actielijnen. Via de aanpak zijn ook vertegenwoordigers van de logistieke sector, VNO-NCW, Metaalunie en landschapsexperts actief betrokken. De voortgang die we daarin boeken leidt momenteel tot contouren van een beleidslijn, inclusief afwegingskader. De inzet hiervan is een goede koppeling van de (her)ontwikkeling van grootschalige bedrijfsvestigingen aan nationale infranetwerken, een versterking van (bestaande) clusters gericht op regionale en nationale meerwaarde, een efficiënt gebruik van de ruimte in de bestaande clusters door ook de koppeling te leggen met hergebruik, verduurzaming, vergroening, modal shift en een goede landschappelijke inpassing.

Verschillende provincies nemen inmiddels meer regie op grootschalige bedrijfsvestigingen. We zien steeds meer beleidsvorming om op uitbreiding te sturen, te clusteren en kwalitatieve afwegingen (zoals toegevoegde waarde aan de brede welvaart en in structurele banen) te maken over welk bedrijf op welke locatie gevestigd kan worden. De provincies herkennen de zorgen die uit de motie van het lid Bontenbal c.s. spreken en hebben aangegeven – aanvullend op de lopende afspraken – zich in te willen spannen om te zorgen voor een landelijk afwegingskader, met ruimte voor regionale verschillen. Met de provincies zal het Rijk dat afwegingskader opstellen om in de komende jaren in de praktijk toe te passen. Daarnaast hebben provincies aangegeven onderling te gaan samenwerken als het gaat om ruimtelijk economisch beleid, inclusief de doorwerking naar gemeenten. Met provincies concretiseren we in de komende maanden de beleidslijn, het afwegingskader en de aangeboden interprovinciale samenwerking.

We moeten echter wel vaststellen dat overheden vrijwel niet meer juridisch kunnen sturen op bedrijfsvestigingen waarvoor al bouwvergunningen zijn afgegeven. We zien positieve ontwikkelingen. Op 16 november jl. is met vertegenwoordigers van onder meer de logistieke sector gesproken. De logistieke sector (h)erkent de onvrede en het spanningsveld tussen ruimtevraag en de rol van logistiek en werkt zelf aan oplossingen, bijvoorbeeld door een kwaliteitskader voor distributiecentra op te stellen. Door het toepassen van een kwaliteitskader krijgen naast de logistieke functionaliteit ook aspecten als ruimtelijke inpassing, meervoudig ruimtegebruik en esthetiek een nadrukkelijke plek. Goede praktijkvoorbeelden zijn er nu al te vinden, zoals in Venlo, Lansingerland en Utrecht (Lage Weide). Er wordt momenteel ook gebouwd aan een circulair distributiecentrum van 4,5 hectare in Almelo. De kennis en

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

expertise die daar wordt opgebouwd wordt gedeeld met RVO⁹. Een aantrekkelijke werkomgeving is een belangrijke overweging in de concurrentiestrijd om personeel.

Vervolg Grip in relatie tot de motie van het lid Bontenbal c.s.

De beleidslijn en afwegingskader waar de motie om vraagt, is op 7 december jl. met provincies verkend in een bestuurlijk overleg Grip. De provincies hebben daar aanvullende afspraken op de actielijnen gepresenteerd, onder andere voor het versterken van de interprovinciale samenwerking en regionale doorwerking. De beleidslijn wordt momenteel met provincies uitgewerkt. Onderdeel van de beleidslijn is een afwegingskader voor nieuwe bedrijventerreinen. Het afwegingskader, dat rekening houdt met ieders verantwoordelijkheid, moet leiden tot een evenwichtige aanpak van grootschalige bedrijfsvestigingen op goede locaties waarmee de regionale en nationale economie ook is gediend. Bij de keuze van locaties wordt nadrukkelijk gekeken naar regionale meerwaarde, randvoorwaarden voor inpassing zoals clustering, meervoudig en duurzaam ruimtegebruik (denk aan zon op het dak) en sturen op ruimtelijke kwaliteit. Er zijn grote regionale verschillen, die zullen vragen om maatwerk waar het gaat om zaken als locatiekeuze en landschappelijke inpassing. We betrekken hier ook nationale keuzes bij, onder andere de goederenvervoercorridor, energie, water en nationaal landschap. De vaststelling van de beleidslijn en afwegingskader is voorzien voor het eind van het eerste kwartaal 2023. De uitwerking zal in de loop van het jaar plaatsvinden via het omgevingsbeleid. Het afwegingskader werkt ondersteunend door in decentrale en nationale ruimtelijke instrumenten.

Naast de eerdergenoemde overheden en stakeholders, betrekken we in de volgende fase ook de VNG in het proces. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het bestemmen en de aanleg van bedrijventerreinen. Daarmee wordt mede invulling gegeven aan de wens van de Kamer voor meer sturing op grootschalige distributiecentra.

Vervolg Grip in omgevingsbeleid

Interbestuurlijke samenwerking (Rijk, provincie en gemeente) is onmisbaar om meer grip te krijgen op grootschalige bedrijfsvestigingen. In het vervolg van de aanpak Grip zal duidelijk worden hoe de beleidslijn en het afwegingskader doorwerking krijgt in de aanscherping van de NOVI van het Rijk (aangekondigd voor 2024). Op korte termijn werken provincies onder regie van het IPO aan bestuurlijke afspraken die tot uitdrukking komen in de uitwerking van de provinciale uitvraag¹⁰ en de daaruit volgende arrangementen (eind 2023). Provincies pakken dit voortvarend op en we zien veel actie gericht op de interprovinciale afstemming met betrekking op grootschalige bedrijfsvestigingen. Daarbij wordt ook naar het provinciaal instrumentarium ten behoeve van ruimtelijke ordening gekeken, waaronder de borging richting gemeenten. Synchroon en in nauwe samenwerking werken Rijk en provincies in het Programma Werklocaties en het Programma Mooi Nederland aan (nieuwe) instrumenten, breder dan alleen het omgevingsbeleid. In bijlage 1 is de samenhang met diverse beleidstrajecten aangegeven.

Tot slot

Met deze aanpak vertrouwen we op een gezamenlijk proces waarin ruimte voor economie en ruimtelijke kwaliteit (beter) samengaan. Om aan de

⁹ <https://www.logistiek.nl/185745/bleckmann-realiseert-grootste-circulaire-dc-van-nederland>.

¹⁰ «Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving», Kamerstuk 34 682, nr. 107.

wens van de Kamer te voldoen kom ik in samenwerking met de Minister voor VRO, de Minister van IenW en de provincies in het eerste kwartaal van 2023 met een landelijke beleidslijn voor grootschalige bedrijfsvestigingen en daaruit afgeleid een formulering voor een afwegingskader.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens