

Ruimtelijk-juridisch handboek

ter verwezenlijking van

Stadsdistributiehubs

**Erik Lubberding
Frederike Schneider
Matthijs Blokzijl**

Buck Consultants International
Postbus 1456
6501 BL Nijmegen

Telnr. : 024 379 0222
Mobiel : 06 51667784
E-mail : erik.lubberding@bciglobal.com
Website: www.bciglobal.com

Anita Nijboer

SIX advocaten
IJdok 25
1013 MM Amsterdam
Tel.nr. : 020 305 74 10
Mobiel : 06 14049981
Fax : 020 305 74 11
E-mail : nijboer@sixlegal.nl
Website: www.sixlegal.nl

Nijmegen, 24 april 2023

	Blz.
I Waarom dit handboek?	2
II Definitielijst	3
III Opbouw handboek	6
 Beantwoording meest gestelde vragen	
1 Bestemmen van neutrale ('white label') stadsdistributiehubs	7
1a Onderscheid maken tussen dedicated en neutrale stadsdistributiehubs	8
1b Het bestemmen van stadsdistributie binnen de functie 'logistiek'	9
2 Voorwaarden opnemen 'stadsverzorgende' stadsdistributiecentra	10
3 Vraag 1&2: Veranderingen onder de Omgevingswet	11
4 Tijdelijk gebruik van gronden	12
5 Mogelijkheden voor uitgifte van eigen grond door gemeente	13
6 Vrijkomende grond prioriteren voor aankoop van grond elders in de gemeente	15
7 Inzet van een (paraplu)bestemmingsplan voor regulering van activiteiten (o.a. pakketkluizen)	16
8 Afdwingen ontwikkeling van pakketkluizen in nieuw te ontwikkelen panden	17
9 Afdwingen gebruik van pakketkluizen door meerdere bezorgbedrijven ('white label pakketkluis')	18
 Nawoord	 19
 Bijlage Juridische notitie SIX advocaten	

I Waarom dit handboek?

Door groei van de economie en een toename van het aantal logistieke bewegingen komt de leefbaarheid en verkeersveiligheid van steden onder druk te staan. Het ministerie van I&W, gemeenten en bedrijfsleven werken mede daarom samen toe naar de invoering van zero-emissiezones stadslogistiek (kortweg ZE-zones) in 30-40 gemeenten vanaf 2025

Het invoeren van ZE-zones zal naar alle waarschijnlijkheid gaan leiden tot meer vraag naar last-mile diensten van stadslogistieke hubs. Een (groot) deel van de logistiek zal in 2025 namelijk nog niet emissievrij zijn en ondernemers zullen als alternatief dan gebruik kunnen maken van deze stadslogistieke hubs. Wij noemen dat bundelpotentie.

Stadsdistributiehubs maken gebruik van emissievrije voertuigen, waarmee goederen worden verdeeld over hun bestemmingen in de stad. Het zijn overslagpunten, waar door het bundelen van goederenstromen een hogere beladingsgraad kan worden bereikt door het beter en slimmer combineren en plannen van zendingen. Deze vorm van distribueren is efficiënter en schoner.

In dit handboek onderscheiden we op hoofdlijnen twee type hubs, te weten de neutrale 'multi client' stadshub en de 'dedicated' stadshub. Een definitie en de verschillen tussen beide concepten leggen we op de volgende pagina's uit en we benoemen diverse voorbeeldbedrijven.

Stadsdistributiehubs moeten – op goed bereikbare locaties gevestigd zijn, dichtbij de stad. Daarnaast is toegankelijkheid van de hubs voor allerlei typen vervoerders van belang voor een optimale samenwerking en verdeling van distributiecapaciteit.

De toenemende vraag naar stadsdistributiehubs in de toekomst leidt tot vraag of gemeenten deze specifieke functie via het bestemmingsplan en vanaf 1 januari 2024 via het omgevingsplan kunnen bestemmen. Daarnaast is de vraag of gemeenten privaatrechtelijke instrumenten voorhanden hebben om te kunnen sturen op voorwaarden waaronder stadsdistributie moet plaatsvinden.

In dit handboek zullen deze en andere ruimtelijk-juridische vragen worden beantwoord. Daarbij zullen de juridische kaders worden gegeven waarbinnen de functie als stadsdistributie mogelijk kan worden gemaakt. De beantwoording zal uiteen worden gezet in verschillende deelvragen.

Een sneak preview: er kan veel, mits gemeenten dit goed onderbouwen.

II Definitielijst

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een normstellend document in de ruimtelijke ordening. Hierin wordt het gebruik van de ruimte gereguleerd. Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.

Bestemming/Functieaanduiding

In een bestemmingsplan worden bestemmingen toegekend aan een bepaald grondgebied, het bestemmingsvlak. De bestemming bepaalt welke activiteiten zijn toegestaan in het betreffende bestemmingsvlak. Met een functieaanduiding kunnen de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemmingsvlak nader worden gespecificeerd.

Europese Dienstenrichtlijn

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. De toegang tot het uitoefenen van een dienst mag niet worden beperkt, tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Overheden mogen alleen nog eisen hanteren die niet discriminerend zijn en die evenredig en noodzakelijk zijn. Zo zijn de mogelijkheden tot branchering in een bestemmingsplan of verordening beperkt op grond van de Dienstenrichtlijn.

Neutrale/White label stadsdistributiehubs

Een white label stadsdistributiehubs wordt gebruikt voor de bundeling van goederen van *meerdere* logistieke dienstverleners en/of verladers voorafgaand aan verdere verspreiding naar de stad/regio.

Paraplubestemmingsplan

Met een paraplubestemmingsplan is het mogelijk om meerdere onderliggende bestemmingsplannen gedeeltelijk te herzien. Op één of meer aspecten worden de verschillende onderliggende bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld op een bepaald thema. Voor het overige blijven de desbetreffende onderliggende bestemmingsplannen van kracht.

Planregels

De onderliggende regels van een bestemmingsplan zijn opgenomen in de bijbehorende planregels. Hier staan alle definities van de bestemmingen, de toegestane activiteiten en de regels voor gebruik.

Stadsdistributiehubs

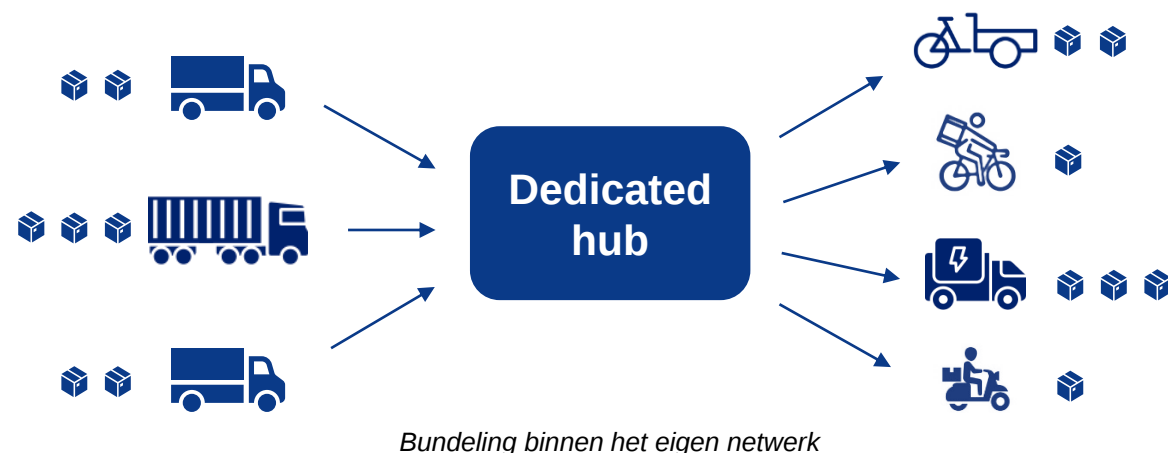
Een stadsdistributiehubs is een op- en/of overslaglocatie voor bundeling van goederen die vervolgens verder worden verspreid naar de stad/regio. Bij stadsdistributiehubs wordt veelal gebruik gemaakt van emissievrije voertuigen. De hub kan door één of meerdere dienstverleners gebruikt worden (zie pagina 4).

SBI-code

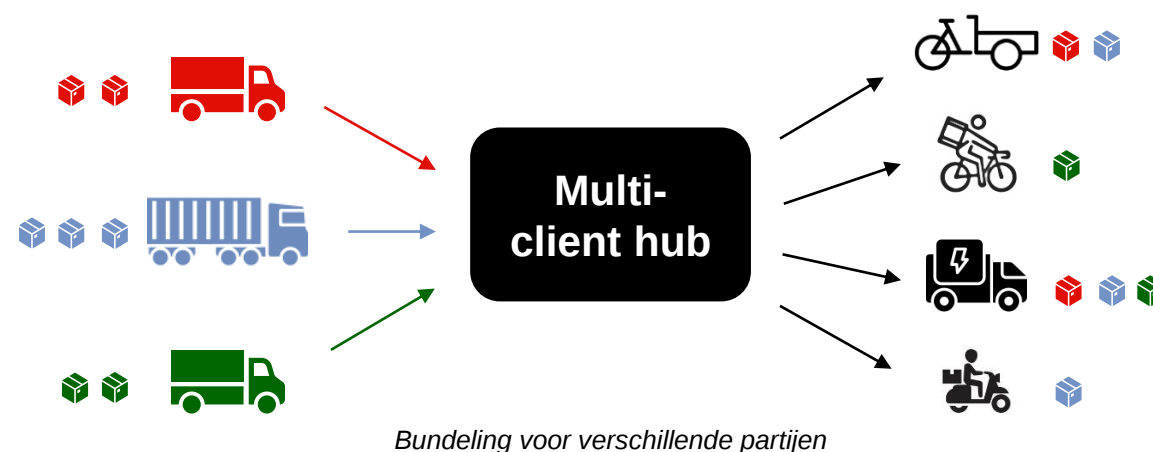
SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling. Dit is een indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Ieder bedrijf dat zich inschrijft in het Handelsregister krijgt een of meer SBI-codes. De SBI-code bestaat uit 4 of 5 cijfers en laat zien wat de activiteit van uw bedrijf is. De SBI-codes worden vastgelegd in het Handelsregister.

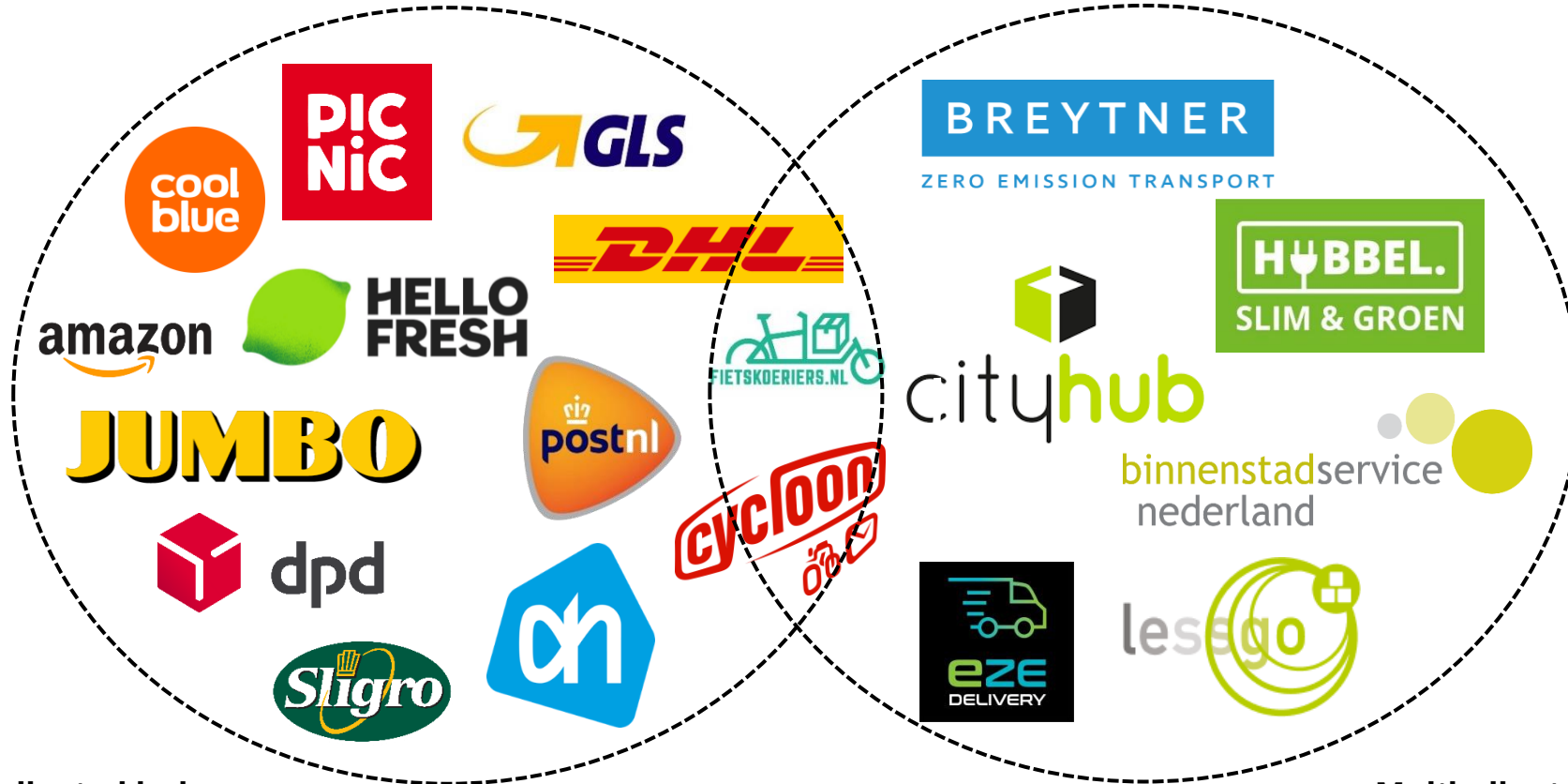
Stadsdistributiehubs: twee soorten stadshubs

- Dedicated hubs** zijn op- en overslaglocaties die fungeren binnen het eigen netwerk van één partij. Deze hubs vormen een schakel tussen de nationale distributiecentra's en de eindbestemmingen in de stad. Vanwege efficiëntie en regelgeving in binnensteden worden hier goederen overgeslagen op andere (meestal kleinere) voertuigen, bijvoorbeeld LEVV's (licht-elektrische vrachtvoertuigen) of bakfietsen. Hubs van dit type zorgen voornamelijk voor schonere logistiek richting binnensteden.



- Multi-client hubs** zijn hubs waar stromen van meerdere partijen samenkomen en gebundeld de stad in worden gebracht. Door de stromen te bundelen kan het aantal ritten in de stad omlaag worden gebracht. Bij deze hubs ligt de nadruk op zowel schone als slimme logistiek. Schone logistiek vanwege de elektrische voertuigen waarmee de (binnen)stad ingereeden wordt, slim omdat het aantal ritten richting de binnenstad wordt gereduceerd.





Dedicated hubs

- Gesloten model
- Eén verlader
- Eigen netwerk

Multi-client hubs:

- Neutrale hub met open model
- Meerdere verladers
- Schakel in netwerk van derden

Exclusief: flitsbezorging en hubs binnen ZES-gebied

III Opbouw handboek

Dit handboek is opgebouwd aan de hand van veel gestelde vragen vanuit gemeenten. Bij de beantwoording is het voor de gebruiker van dit handboek van belang om te weten **in welke stap** de betreffende gemeente zich bevindt in het proces van realisatie van een stadsdistributiehubs. Onderstaand figuur geeft een overzicht van de instrumenten die in elke stap van toepassing zijn, en de daarbij behorende vragen en paginanummers van dit handboek.

Beleidsvorming	Definiëring activiteit/voorwaarden	Opstellen (ontwerp-) Bestemmingsplan	Zoeken van ruimte / Tijdelijk ruimtegebruik	Uitgifte grond
In deze stap wordt de onderbouwing geformuleerd voor het bestemmen van ruimte voor stadsdistributiehubs in gemeentelijke bestemmingsplannen/ omgevingsplan. De onderbouwing (motivering, argumenten, belang) wordt opgenomen in de toelichting bij het bestemmingsplan, beleidsstukken en/of visies en moet door de gemeenteraad vastgesteld worden.	In deze stap definieert de gemeente wat zij verstaan onder een stadsdistributiehubs en de verschillende vormen hiervan (dedicated of white label) en welke voorwaarden hiervoor gelden. Het definiëren van de hub, de toegestane activiteiten en de voorwaarden zijn van belang voor het bestemmen van functies in het bestemmingsplan en bij de uitgifte van grond voor stadsdistributiehubs.	Bij het opstellen van een (ontwerp-)bestemmingsplan, dan wel omgevingsplan, is het van belang om de wenselijke activiteiten duidelijk te definiëren en daarmee te bestemmen. De definities in het bestemmingsplan dienen in lijn te liggen met de onderbouwing uit de beleidsvorming en de definiëring uit de vorige stappen (consistentie).	De ruimte in Nederland is schaars. Wanneer de gemeente op zoek is naar of al geschikte ruimte heeft gevonden voor een stadsdistributiehubs zijn er mogelijkheden om ruimte te reserveren, te bestemmen of tijdelijk te gebruiken voor een stadsdistributiehubs. In deze stap is het van belang dat de voorgaande stappen goed zijn doorlopen zodat de gemeente de middelen in huis heeft om tijdig ruimte te bestemmen.	Bij de uitgifte van grond door de gemeente is het van belang dat stappen 1 t/m 3 goed zijn doorlopen. Zo kan de gemeente heldere voorwaarden stellen aan de verkrijger van de grond. Door de juiste verplichtingen en voorwaarden op te nemen bij uitgifte van de grond kan de gemeente sturen op de ontwikkeling en exploitatie van stadsdistributiehubs en andere wenselijke voorzieningen (o.a. pakketkluisen).
Vraag 1 (pg. 8) Vraag 1a (pg. 9) Vraag 7 (pg. 17)	Vraag 1b (pg. 10) Vraag 2 (pg. 11) Vraag 5 (pg. 14)	Vraag 1b (pg. 10) Vraag 3 (pg. 12) Vraag 7 (pg. 17) Vraag 9 (pg. 19)	Vraag 4 (pg. 13) Vraag 6 (pg. 16)	Vraag 2 (pg. 11) Vraag 5 (pg. 14) Vraag 8 (pg. 18) Vraag 9 (pg. 19)

1 Bestemmen van neutrale ('white label') stadsdistributiehubs

Vraag

Hoe kan een locatie volledig of gedeeltelijk bestemd worden voor een neutrale stadsdistributiehub ('white label')?

Praktijkvoorbeeld

Een gemeente wil graag neutrale stadsdistributiehubs faciliteren in haar gemeente en daarvoor ruimte bestemmen. Met deze hubs wordt bundeling van goederenstromen mogelijk gemaakt en is er een alternatief voor ondernemers om (zelf) de stad te beleveren.

De gemeente heeft in haar omgevingsvisie al zoekgebieden hiervoor aangewezen en wil dit verder bestemmen in het bestemmingsplan / omgevingsplan.

Hierbij wordt zowel naar nieuwe locaties als herontwikkelingslocaties gekeken.



Beantwoording

De bestemming wordt juridisch vastgelegd in het bestemmingsplan. Daarbij zijn de volgende elementen van belang:

- **De functie en inhoud van het bestemmingsplan en mogelijkheid meewegen van bepaalde motieven bij het toekennen van een bestemming**

De motieven die meegewogen kunnen worden bij het bestemmen van een stadsdistributiehub zijn *milieuaspecten* en argumenten rondom *regionale/lokale binding* (zie voor meer informatie de juridische notitie in de bijlage).

- **Het al dan niet mogen stellen van eisen aan de uitoefening van activiteiten**

Ervan uitgaande dat de Dienstenrichtlijn ook hierop van toepassing is, mag de uitoefening van een dienst niet worden beperkt tenzij aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn is voldaan. Aan (1) het verbod van discriminatie en (2) de voorwaarde van noodzakelijkheid kan relatief eenvoudig worden voldaan. De voorwaarde van evenredigheid (3) vraagt om een onderbouwing dat de eisen geschikt zijn en niet verder gaan dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. Hierbij moet in beeld gebracht worden wat er gebeurt als de beperking wordt opgenomen of juist ontbreekt. Met andere woorden, de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de beperking (zowel algemeen als specifiek voor de lokale situatie) dient onderbouwd te worden. Zie voor meer informatie de juridische notitie in de bijlage.

De conclusie is dat stadsdistributiehubs kunnen worden bestemd, mits goed gemotiveerd wordt dat de lokale/regionale binding c.q. de noodzaak regionaal of lokaal te bevoorraden, ruimtelijk relevant is en vanuit een oogpunt van milieu ook evenredig is.

1a Bestemmen van stadsdistributie binnen de functie ‘logistiek’

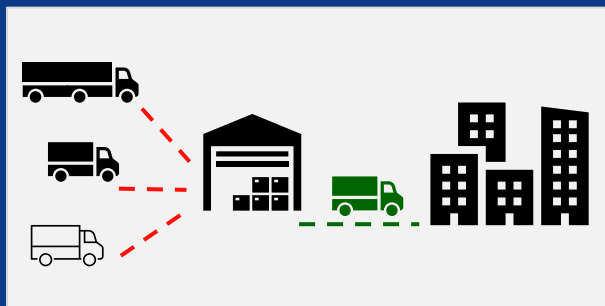
Vraag

Is het mogelijk om onderscheid te maken tussen ‘dedicated’ stadsdistributiehubs en neutrale of ‘white label’ stadsdistributiehubs?

Praktijkvoorbeeld

De gemeente wil graag ruimte maken voor stadsdistributiehubs en beseft zich dat er meerdere soorten hubs zijn. Zij vraagt zich af of zij onderscheid kan maken tussen de verschillende soorten hubs en dit nader kan bestemmen binnen de functie logistiek.

De gemeente heeft namelijk een beleidsmatige voorkeur voor een ‘white label’ stadsdistributiehub om goederen van verschillende leveranciers te kunnen verzamelen en gebundeld en met zero-emissie voertuigen te leveren naar de stad.



Beantwoording

- Dit is mogelijk, waarbij dezelfde voorwaarden gelden als bij het bestemmen van stadsdistributie
- Bij het maken van het onderscheid tussen gesloten netwerken (dedicated hubs) en open netwerken (white label hubs) moet goed worden gemotiveerd waarom het maken van dit onderscheid *noodzakelijk* en *evenredig* is vanuit een oogpunt van milieu, gelet op de Dienstenrichtlijn.
- Met dit onderscheid wordt namelijk nog een verdere beperking in aanbieders aangebracht. Er moet dus onder meer worden aangetoond dat hier een positief milieueffect mee gemoeid is dat niet kan worden bereikt met minder vergaande maatregelen.

De conclusie is dat het mogelijk is om onderscheid te maken in het bestemmingsplan tussen dedicated en neutrale stadsdistributiehubs. Omdat het om een verdere beperking van activiteiten/aanbieders gaat moeten hiervoor wel goede ruimtelijke argumenten zijn.

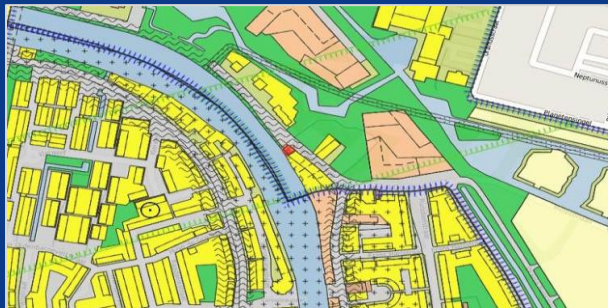
1b Onderscheid maken tussen dedicated en neutrale stadsdistributiehubs

Vraag

Op welke manier kan specifiek de functie stadsdistributie(hub) worden bestemd en tegelijkertijd reguliere logistiek weg worden bestemd? (wetende dat er geen aparte SBI code is voor stadslogistiek)

Praktijkvoorbeeld

De gemeente is bezig met het ontwerpbestemmingsplan voor een stadsdistributiehubs. Ze wil er zeker van zijn dat hier geen reguliere logistiek vestigt. Voor stadslogistiek is er nog geen aparte SBI code. De gemeente vraagt zich af hoe zij dit kan classificeren en hoe zij deze functie moeten omschrijven.



Beantwoording

Bestemmen functie stadsdistributie(hub)

Variant 1 Specifieke bestemmingsbenaming

De bestemmingsbenaming stadsdistributie komt niet voor op de bindende lijst met hoofdgroepen voor bestemmingen. Daarmee staat het de planwetgever vrij om in dit geval een hoofdgroep te kiezen, bijvoorbeeld 'Bedrijf'. De functie 'Stadsdistributie' wordt vervolgens opgegeven als aparte bestemming met de definitie en (inhoudelijke) gebruiksregels in de planregels. De schrijfwijze is dan: "*Bedrijf – Stadsdistributie(hub)*"

Variant 2 Functieaanduiding

Met een functieaanduiding kunnen de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemmingsvlak nader worden gespecificeerd. In het bestemmingsplan wordt de functie opgenomen en in de regels wordt vervolgens naar de functie verwezen: "*Ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van bedrijf – stadsdistributiehubs (...)*"

Een duidelijke omschrijving van de functie (in dit geval 'stadsdistributiehubs') moet daarbij worden opgenomen in de definities van het bestemmingsplan.

Specifiek bestemmen van een stadsdistributiehubs (bijv. white label of bouwhub)

Voor het nader specificeren van verschillende typen stadsdistributiehubs kan gewerkt worden met een nadere invulling in de definitieomschrijving van stadsdistributiehubs en/of in de planregels. De definiëring bouwt daarbij voort op de definitie van stadsdistributiehubs, en geeft daarbij aanvullende kenmerken of criteria aan.

Zie voor meer informatie de juridische notitie in de bijlage.

De conclusie is dat het bestemmingsplan nadere regels kan bevatten om bepaalde zaken binnen een bestemming specifiek te regelen (o.a. gebruiks- en bouw mogelijkheden). Daarbij wordt gebruik gemaakt van een bindende lijst met hoofdgroepen van bestemmingen. Er zijn twee varianten mogelijk.

2 Voorwaarden opnemen 'stadsverzorgende' stadsdistributiecentra

Vraag

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat stadsdistributiecentra gevestigd in een gemeente ook daadwerkelijk 'stadsverzorgend zijn'?
Bijvoorbeeld dat minimaal 50% goederen vervoerd worden naar bestemmingen in de stad.

Praktijkvoorbeeld

De ruimte voor stadsdistributiehubs in de stad is schaars. De gemeente wil daarom stadsverzorgende functies prioriteren.

Daarom wil zij in de voorwaarden voor een stadsdistributiehubs borgen dat bijvoorbeeld minimaal 50% van de goederen naar de stad wordt vervoerd. Zij vraagt zich af of en zo ja, op welke manier dit vastgelegd kan worden.



Beantwoording

• Via bestemmingsplan

De gemeente kan dit eisen door bijvoorbeeld in de definitie en/of planregels van stadsdistributiehubs op te nemen dat een stadsdistributiehubs minimaal 50% van de binnengekomen goederen naar de stad dient te distribueren.

• Via het privaatrecht

Bij een gronduitgifte voor de ontwikkeling en exploitatie van stadsdistributiecentra kunnen in de uitgifte- en exploitatieovereenkomst en notariële akte diverse verplichtingen opgenomen worden aan de verkrijger.

Om er voor te zorgen dat de verkrijger minimaal 50 % van de goederen uit de hub vervoert naar bestemmingen in (het centrum van) de gemeente, kunnen in voornoemde overeenkomsten allerlei eisen opgenomen worden.

Om te verzekeren dat die eisen worden nagekomen, kan een boeteregeling worden opgenomen. Ook is denkbaar dat de exploitatieovereenkomst zo wordt ingericht dat de gemeente deze tussentijds kan beëindigen bij ernstige tekortkomingen van de verkrijger.

De conclusie is de gemeente op verschillende manieren aanvullende eisen kan opnemen waardoor een stadsdistributiecentrum daadwerkelijk stadsverzorgend is.

3 Vraag 1&2: Veranderingen onder de Omgevingswet

Vraag

Wat is het antwoord op vraag 1 en 2 onder de Omgevingswet?

Praktijkvoorbeeld

Vanaf 1 januari 2024 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking.

De gemeente vraagt zich af wat dit wettelijke kader betekent voor het ruimtelijk-juridisch mogelijk maken van stadsdistributiehubs.



Beantwoording

Dit blijft hetzelfde

- Motivering dat een beperking in aanbieders gerechtvaardigd is en evenredig vanuit het oogpunt van milieu
- In het omgevingsplan worden bestemmingen en regels voor die bestemmingen opgenomen

Dit wordt anders

- Meer vrijheid in de wijze van bestemmen: regels mogen zeer algemeen zijn en SVBP codes gelden niet meer
- Het omgevingsplan is niet meer beperkt tot “een goede ruimtelijke ordening” maar kan alle aspecten van *de fysieke leefomgeving* omvatten.
- Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- Het criterium op grond waarvan functies kunnen worden toegekend is daarmee ruimer geformuleerd dan een goede ruimtelijke ordening, waardoor het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft. Onder deze reikwijdte vallen ook uitdrukkelijker milieuaspecten en gezondheid.
- In het omgevingsplan kunnen gemakkelijker functies worden toegekend die beogen een positief effect te hebben op het milieu
- Daarbij kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden opgenomen die door het gemeentebestuur moeten worden bereikt

4 Tijdelijk gebruik van gronden

Vraag

Kan een tijdelijke vergunning gebruikt worden om stadsdistributiehubs tijdelijk toe te staan? Onder welke voorwaarden en wat betekent dat dan/welke mogelijkheden geeft dit (duur, omvang, etc.)?

Praktijkvoorbeeld

Een initiatiefnemer voor een stadsdistributiehubs meldt zich bij de gemeente en wil zich graag vestigen. Het bestemmingsplan voor de locatie die deze ondernemer voor ogen heeft biedt geen ruimte voor deze activiteit.

De gemeente is echter van oordeel dat het initiatief wel een wenselijke ontwikkeling betreft voor de gemeente en wil daarom verkennen hoe in afwijking van het bestemmingsplan het initiatief gefaciliteerd kan worden.



Bron: tabogoudswaart

Beantwoording

Onder huidige wetgeving

- Er kan een vergunning worden verleend voor tijdelijk gebruik van gronden en bouwwerken in afwijking van het bestemmingsplan (zie Wabo en Bor), met een maximale termijn van 10 jaar.
- Omdat er wordt afgeweken van het bestemmingsplan zal nog wel moeten worden gemotiveerd dat de afwijking in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.
- Voordeel: een snelle procedure voor het vergunnen van een stadsdistributiehubs voor 10 jaar

Onder de omgevingswet

- De omgevingswet kent geen tijdelijke afwijking van het omgevingsplan, maar kent uitsluitend een vergunning voor een binnenplanse of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- Voorwaarden voor beide vergunningprocedures zijn opgenomen in de juridische notitie (zie bijlage)

De conclusie is dat tijdelijke vergunning enkel nog mogelijk is onder de huidige wetgeving. Het voordeel van deze regeling is een snellere procedure voor vergunningverlening van een stadsdistributie voor 10 jaar. Onder de Omgevingswet geldt in beginsel altijd de snellere procedure voor vergunningverlening in afwijking van het bestemmingsplan. Onder voorwaarden kan het college kiezen voor een uitgebreide procedure.

5 Mogelijkheden voor uitgifte van eigen grond door gemeente (1/2)

Vraag

Hoe kan de gemeente bij uitgifte van eigen grond ervoor zorgen dat de grond in handen komt van een neutrale stadsdistributiehubs en niet bijvoorbeeld grootschalige (internationale) logistiek?

- Hoe kun je dit regelen met gronduitgifte aan een eindgebruiker/vastgoedontwikkelaar?
- Kun je eisen stellen aan het pand en het type partijen dat zich daar in mag vestigen?

Praktijkvoorbeeld

De gemeente wil graag bij uitgifte van haar eigen grond ervoor zorgen dat de grond in handen komt (en blijft) van een neutrale stadsdistributiehubs en niet voor bijvoorbeeld grootschalige (internationale) logistiek. Zij vraagt zich af op welke manier dit via de gronduitgifte geregeld kan worden en welke eisen eraan gesteld kunnen worden.



Beantwoording

Mogelijkheden via het privaatrecht

- Langs privaatrechtelijke weg kan de gemeente diverse eisen stellen om grip te houden op de partij die de locatie verkrijgt en de activiteiten die hij daarop ontwikkelt en exploiteert. De mogelijkheden hangen af van de gekozen constructie: *overdracht van volledig eigendom, erfpacht- of opstalrecht*.

Overdracht van volledige eigendom

- Bij overdracht van volledig eigendom van de grond kan, op straffe van boete, de verplichting opgenomen worden de grond te ontwikkelen en exploiteren als stadsdistributiehubs. Dit verplichting wordt opgenomen in de uitgifte-/koop-overeenkomst, een daarbij behorende exploitatieovereenkomst en/of de notariële leveringsakte.
- Wanneer de verkrijger (bijv. een ontwikkelaar) de grond na verkrijging overdraagt aan een andere eindgebruiker, kan het lastig zijn voor de gemeente om grip te houden op het gebruik van het perceel. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen afspraken met een “obligatoire werking” (verplichting aan de verkrijger zijn persoonlijk en worden niet overdragen aan een derde) en een “zakelijke werking” (verplichtingen gaan automatisch mee over op een nieuwe verkrijger).
 - Het *recht op teruglevering* is een voorbeeld van een verplichting die slechts obligatoire werking heeft (voor meer informatie zie notitie in de bijlage).
 - Zogeheten *kettingbedingen* zijn verplichtingen aan het gebruik die de verkrijger, op straffe van boete, bij een toekomstige vervreemding moet doorleggen aan de nieuwe verkrijger. Deze bedingen kunnen nadelen van de obligatoire werking enigszins beperken (voor meer informatie zie notitie in de bijlage).

Vervolg beantwoording op volgende pagina

5 Mogelijkheden voor uitgifte van eigen grond door gemeente (2/2)

Beantwoording

- *Kwalitatieve verplichtingen* hebben wél zakelijke werking. Echter zijn dit verplichtingen die beperkt zijn tot het dulden van bepaalde handelingen. Zij kunnen niet worden gebruikt als actieve verplichting van de eindgebruiker om de grond te exploiteren als stadsdistributiehuis. Wel kan een kwalitatieve verplichting bijvoorbeeld nuttig zijn om de verkrijger het exploiteren van pakketkluizen te laten dulden (zie ook beantwoording vraag 8).

Erfpacht en opstalrechten

- Met een erfpacht of opstalconstructie blijft de gemeente juridisch eigenaar van de grond waarop een stadsdistributiehuis tot ontwikkeling wordt gebracht.
- In de erfpacht- en opstalvoorwaarden aan het gebruik en de gebruiker kunnen eisen opgenomen worden over de bebouwing, het gebruik en de toegestane activiteiten. Op deze manier kan de gemeente sturen op het ontwikkelen en exploiteren van een stadsdistributiehuis.
- In de uitgifteovereenkomst, de daarbij behorende exploitatieovereenkomst en de notariële akte kan daarnaast worden opgenomen dat het recht *tussentijds kan worden beëindigd*, indien de verkrijger niet aan de gestelde eisen voldoet. Zo'n beding heeft zakelijke werking en gaat dus over op eventuele toekomstige verkrijgers.
- Ook bij erfpacht- en opstalrechten kunnen *kwalitatieve verplichtingen* worden gevestigd (zie hierboven).

Beantwoording

Onderhandse uitgifte

- In sommige gevallen is er sprake van een plicht om een aanbesteding of openbare selectieprocedure te organiseren. Zo worden de mogelijkheden beperkt om als gemeente grond uit te geven aan een partij naar keuze.
- Als er bij de uitgifte van grond een bouwplicht geldt én vergaande eisen worden gesteld aan de opstalontwikkeling- en exploitatie kan het zijn dat een Europese aanbesteding verplicht is. Echter is de ervaring dat een gronduitgifte veelal zo kan worden ingericht, dan geen sprake is van een plicht om Europees aan te besteden (zie voor meer informatie de notitie in de bijlage).
- Indien er geen sprake is van een aanbestedingsplicht, kan er wel op grond van de Didam-rechtspraak een verplichting zijn om een openbare selectieprocedure te organiseren. Er zijn echter uitzonderingsgevallen waarbij zo'n selectieprocedure achterwege kan blijven en onderhandse gunning mogelijk is (waarover hierna bij vraag 6).

De conclusie is dat er verschillende mogelijkheden zijn om eisen en verplichtingen op te nemen bij uitgifte van eigen grond zodat de gewenste ontwikkeling door de verkrijger gerealiseerd wordt. De gemeente moet daarbij zorgvuldig afwegen welke constructie in welke situatie het meest wenselijk is voor het stellen van de gewenste eisen.

6 Vrijkomende grond prioriteren voor aankoop van grond elders in de gemeente

Vraag

Hoe kunnen gemeenten bedrijven die grond achterlaten binnen de gemeente prioriteren voor aankoop van grond elders in de gemeente, zonder dat we met het Didam-arrest in de knel komen?

Praktijkvoorbeeld

De gemeente wil graag de juiste functie op de juiste plek realiseren.

Initiatiefnemers laten soms waardevolle ruimte achter die de gemeente graag zou willen benutten voor beleidswensen. In dit geval ontstaat schuifruimte.

De gemeente zou daarom graag medewerking verlenen aan bepaalde initiatieven maar niet wil met het Didam-arrest in de knel komen. Zij vraagt zich af of en hoe dit mogelijk zou zijn.



Beantwoording

In beginsel moeten gemeenten een openbare selectieprocedure organiseren wanneer zij grond willen uitgeven. Dit is in het Didam arrest van 2021 bepaald.

Uitzondering

- Een selectieprocedure is niet verplicht als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop.
- Een beroep op deze uitzondering moet openbaar bekendgemaakt worden, waarbij moet worden gemotiveerd waarom er maar één serieuze gegadigde is
- Uit diverse uitspraken na het Didam arrest is af te leiden dat de uitzondering (onder omstandigheden) mag worden toegepast, als het wenselijk is om de locatie van een onderneming te verplaatsen en/of om grondruil toe te passen. Hieruit valt af te leiden dat er mogelijkheden zijn om onderhands (zonder selectieprocedure) nieuwe locaties uit te geven aan partijen onder de voorwaarde dat zij een andere locatie achterlaten.
- Ook de Handreiking Implementatie Didam-arrest noemt de mogelijkheid om onderhands grond uit te geven aan verkrijgers die een andere locatie achterlaten. Grondruil wordt gezien als een noodzakelijk voor beleidsmatig wenselijke ruimtelijke ontwikkeling, en is daarmee een objectief, toetsbaar en redelijk criterium voor onderhandse uitgifte.

De conclusie is dat een selectieprocedure niet verplicht is wanneer er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop of wanneer er sprake is van grondruil. Echter zijn hier strenge criteria aan verbonden.

7 Inzet van een (paraplu)bestemmingsplan voor regulering van activiteiten

Vraag

Hoe kan een (paraplu)bestemmingsplan ingezet worden, bijvoorbeeld voor regulering van pakketkluisen/darkstores met flitsbezorgers? Hoe doen andere steden dit?

Praktijkvoorbeeld

De ontwikkeling van pakketkluisen en darkstores van flitsbezorgers hebben betrekking op meerdere locaties in de stad en daardoor op meerdere bestemmingsplannen. De gemeente wil deze activiteiten uniform reguleren en vraagt zich af of dit middels een paraplubestemmingsplan mogelijk is.



Beantwoording

- Een parapluplan kan worden ingezet om voor een deel of delen van het gemeentelijk grondgebied bepaalde gebruiksvormen te verbieden of regels aan te scherpen en gebruik nader te reguleren. In verschillende gemeenten worden momenteel parapluplannen ontworpen ter regulering van darkstores (zie bijlage voor details)
- Ook pakketkluisen kunnen gereguleerd worden middels een parapluplan. Hiermee kan in één keer voor het gehele grondgebied van de gemeente het bouwen en gebruiken van gronden voor deze functies worden verboden/verder aangescherpt worden door regels te stellen waaraan getoetst dient te worden.
- Regulering dient wel te zijn toegestaan vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening en dient gebaseerd te zijn op ruimtelijke relevante overwegingen die aanleiding hebben gegeven voorschriften te stellen aan het toestaan van deze functies (voorwaarden Dienstenrichtlijn).

Onder de omgevingswet

- Het parapluplan is onder de omgevingswet niet meer relevant, aangezien gemeenten één omgevingsplan moeten opstellen voor de gehele gemeente. Er zijn twee alternatieven: (1) een verbod opnemen voor pakketkluisen zonder vergunning en beoordelingsregels opnemen voor vergunningverlening, of (2) een algeheel verbod opnemen waar alleen van kan worden afgeweken middels een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De conclusie is dat een paraplubestemmingsplan een geschikt middel is om ontwikkelingen die in de hele/op verschillende locaties in de gemeente spelen (o.a. pakketkluisen en darkstores) te reguleren.

8 Afdwingen ontwikkeling van pakketkluizen in nieuw te ontwikkelen panden

Vraag

Hoe kun je afdwingen dat een vastgoedontwikkelaar pakketkluizen opneemt in een nieuw te ontwikkelen pand?

Praktijkvoorbeeld

De gemeente wil dat pakketkluizen in pandig worden gerealiseerd met zo min mogelijk impact op de openbare ruimte. Zij zouden daarom graag afspraken willen maken met vastgoedontwikkelaars om deze voorwaarde bij nieuwbouwprojecten af te dwingen.



Beantwoording

In de beantwoording van vraag 5 is reeds ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente heeft om te sturen op activiteiten bij uitgifte van grond. De beantwoording van vraag 5 is daarmee ook van toepassing op deze vraag.

Mogelijkheden via het privaatrecht

- Bij een gronduitgifte kunnen in de uitgifteovereenkomst en notariële akte verplichtingen worden opgenomen om in een nieuw te ontwikkelen pand ook een pakketkluis te realiseren en te exploiteren.
- Er zijn diverse mogelijkheden om af te dwingen dat deze verplichting wordt nagekomen, ook bij een eventuele toekomstige vervreemding aan een derde (denk aan een toekomstige overdracht door een ontwikkelaar aan een gebruiker).

Zie verder het antwoord bij vraag 5.

De conclusie is dat er verschillende mogelijkheden zijn om eisen en verplichtingen op te nemen bij uitgifte van eigen grond zodat de gewenste ontwikkeling door de verkrijger gerealiseerd wordt. De gemeente moet daarbij zorgvuldig afwegen welke constructie in welke situatie het meest wenselijk is voor het stellen van de gewenste eisen.

9 Afdwingen gebruik van pakketkluizen door meerdere bezorgbedrijven

Vraag

Kun je afdwingen dat een pakketkluis door meerdere pakketbezorgers tegelijk te gebruiken is ('White label pakketkluis')?

Praktijkvoorbeeld

De gemeente wil voorkomen dat meerdere dienstverleners van pakketkluizen naast elkaar in de openbare ruimte staan. Zij wil dat meerdere dienstverleners gebruik maken van dezelfde pakketkluis (naar analogie van de brievenbus). De vraag is hoe dit kan worden afgedwongen.



Beantwoording

Onder het bestemmingsplan/omgevingsplan

- Zie beantwoording vraag 1

Mogelijkheden onder het privaatrecht

- Voor nieuw uit te geven locaties: Hiervoor kunnen diverse eisen opgenomen worden in de uitgifteovereenkomst en notariële akte (zie ook beantwoording vraag 5). Er kan opgenomen worden dat de verkrijger verplicht is te dulden dat derden onder bepaalde voorwaarden gebruik kunnen maken van de pakketkluis. Deze verplichting kan bijvoorbeeld middels een kwalitatieve verplichting worden verankerd, zodat de verplichting bij een toekomstige vervreemder aan een derde van kracht blijft (middels zogeheten “zakelijke werking” – zie ook beantwoording vraag 5).
- Voor bestaande locaties waar reeds pakketkluizen aanwezig zijn, is dit lastiger te regelen. Afhankelijk van de afspraken die reeds zijn gemaakt moet worden gezien of de betreffende rechthebbende bereid is afspraken te maken over het dulden van gebruik door derden.

De conclusie is dat het op verschillende manieren mogelijk is om af te dwingen dat een pakketkluis door meerdere pakketbezorgers tegelijk te gebruiken is.

- Dit ruimtelijk-juridisch handboek beoogt een handzaam overzicht te bieden aan gemeenten van de juridische instrumenten die zij ter beschikking hebben om stadsdistributiehubs in hun gemeente te ontwikkelen. De aanleiding hiertoe zijn de veel gestelde vragen vanuit verschillende gemeenten over onder andere het bestemmen van ruimte voor stadsdistributiehubs en hoe zij eisen en voorwaarden kunnen stellen aan de gebruikers van deze hubs.
- Dit handboek is tot stand gekomen op basis van beantwoording van 9 juridische vragen door advocaten omgevingsrecht en vastgoedrecht van SIX advocaten. De vragen zijn opgesteld met input van gemeenten zodat deze goed aansluiten bij de vraagstukken die momenteel spelen.
- De complete juridische notitie met de uitgebreide beantwoording van de vragen is bij dit handboek gevoegd.
- Wanneer gemeenten met het ontwikkelen van stadsdistributiehubs aan de slag gaan wordt aanbevolen juridisch advies in te winnen voor de specifieke context. Dit handboek kan de gemeente daarbij op weg helpen, bij het bepalen welke stappen benodigd zijn en bij het formuleren van de juiste juridische (vervolg-) vragen specifiek voor de lokale context of casus.
- Een van de take-aways van dit handboek is dat gemeenten veel kunnen, mits tijdig gehandeld wordt en de (ruimtelijke) keuzes voldoende gemotiveerd en onderbouwd zijn.