

IJdok 25
1013 MM Amsterdam

MEMO

Van: Anita Nijboer

Aan: Buck Consultants International B.V.
T.a.v. Erik Lubberding

T +31 20 305 74 10
M 31614049981
F +31 20 305 74 11
E Nijboer@sixlegal.nl
I www.sixlegal.nl

datum	dossier	aantal bijlagen
8 maart 2023	64.968	-
betreft	Dossiernaam	
.....	Buck Consultants International B.V. / ruimtelijk juridisch handboek SPED	

1. INLEIDING EN VRAAGSTELLING

- 1.1 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 daarom samen toe naar de invoering van nul-emissiezones in 30-40 gemeenten vanaf 2025. ZE-zones moeten het aantal vervoersbewegingen in de stad gaan beperken. 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 nog niet emissievrij zijn en zal dan gebruik moeten maken van deze stadslogistieke hubs.¹
- 1.2 Bij stadsdistributiehubs wordt veelal gebruik gemaakt van emissievrije voertuigen, waarmee goederen worden verdeeld over hun bestemmingen binnen stadsgrenzen. Hubs 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.²

¹ Opdracht projecthandboek

²<https://www.simacan.com/nl/over-ons/organisatie/blog/duurzame-stadsdistributie;>

<https://www.nt.nl/logistiek/2019/06/11/bevoorrading-winkels-door-bundelen-lading-bij-hub-aan-stadsrand/>

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

- 1.3 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.³
- 1.4 De toenemende vraag naar stadsdistributiehubs in de toekomst leidt tot de 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.
- 1.5 Hierna zullen bovenstaande 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.

2. VRAGEN EN BEANTWOORDING

2.1 Vraag 1

Hoe kunnen we een locatie volledig of gedeeltelijk bestemmen voor een neutrale stadsdistributiehub ('white label')? Via huidig recht (bestemmingsplan) en toekomstig recht (omgevingsplan)

- a. ***Is het mogelijk om onderscheid te maken tussen een dedicated stadsdistributiehubs (gesloten netwerk, bijvoorbeeld PostNL hub of DHL hub) en neutrale of 'white label' stadsdistributiehubs met een open model waar meerdere verladers tegelijkertijd gebruik van kunnen maken?***
- b. ***Is het mogelijk om binnen logistiek specifiek de functie stadsdistributie(hub) te bestemmen en tegelijkertijd reguliere logistiek weg te bestemmen? (wetende dat er geen aparte SBI code is voor stadslogistiek)***

2.2 Inleiding

- 2.2.1 Een stadsdistributiehub is kort gezegd een op- en/of overslaglocatie voor bundeling van goederen die vervolgens verder worden verspreid naar de stad/regio. Een stadsdistributiehub ligt daardoor vaak in nabijheid/aan de rand van de binnenstad. De goederen worden per vrachtwagen vervoerd naar de hub, waarna de goederen worden samengevoegd (voor zover mogelijk) en via kleinere voertuigen of elektrische voertuigen vervoerd naar de binnenstad. Op deze manier wordt de binnenstad zoveel mogelijk gevrijwaard van (zwaar) vrachtverkeer. Het doel van een stadsdistributiehub is doorgaans dan ook het verminderen van de hoeveelheid verkeer en met name de hoeveelheid zwaar vrachtverkeer in de binnenstad, met als gevolg een betere doorstroming en een vermindering van Co2 en fijnstof in de binnenstad.

³ <https://www.stadlogistiek.nl/>

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

2.2.2 De vraag of het volledig of gedeeltelijk bestemmen van gronden voor de functie van een stadsdistributiehubs juridisch mogelijk is met behulp van het bestemmingsplan hangt samen met:

- de functie en inhoud van het bestemmingsplan;
- de mogelijkheden tot het kunnen meewegen van bepaalde motieven bij het toekennen van een bestemming; en
- het al dan niet mogen stellen van eisen aan de uitoefening van activiteiten.

2.2.3 Aan de hand van deze drie elementen zal worden beoordeeld of het mogelijk is om aan een locatie de functie ‘stadsdistributiehubs’ toe te kennen. Vervolgens zal beoordeeld worden of ook een white label stadsdistributiehubs kan worden toegekend. Hierna zal worden uiteengezet op welke wijze deze functies kunnen worden bestemd.

2.3 **Functie en inhoud van het bestemmingsplan en mogelijkheid tot meewegen bepaalde motieven**

2.3.1 *Milieuaspecten*

2.3.1.1 Het bestemmingsplan is een normstellend document in de ruimtelijke ordening.⁴ Hierin wordt het gebruik van de ruimte gereguleerd. De centrale bepaling over het bestemmingsplan is art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit artikel bepaalt 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.

2.3.1.2 De wet bepaalt niet wat onder een goede ruimtelijke ordening moet worden verstaan. Uit jurisprudentie volgt dat dit criterium verschillende belangen coördineert tot een geheel en dat de raad beleidsruimte heeft bij het afwegen van deze belangen.⁵ Met het oog op een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan onder meer regels bevatten met het oog op de gevolgen voor het milieu. Bepaald ruimtegebruik kan worden uitgesloten vanwege de te verwachten milieuhinder. Naar vaste jurisprudentie mogen dergelijke keuzes gemaakt worden als daaraan planologische motieven ten grondslag liggen. Het betrekken van de gevolgen voor milieu kan bijvoorbeeld leiden tot de keuze om afstand te scheppen tussen bedrijvigheid die een bepaalde mate van milieuhinder veroorzaakt en een milieugevoelige bestemming, vanwege stank of geluidsoverlast of een hinderlijke vorm van bedrijvigheid.⁶ Zo mag bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen locaties voor detailhandel in volumineuze goederen en

⁴ TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 19.

⁵ ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3733;

⁶ P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Kluwer, Deventer 2017, p. 38, inclusief verwijzingen naar jurisprudentie, zie ook ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3969.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

detailhandel in niet-volumineuze goederen omdat verschillende vormen van detailhandel verschillen vertonen in ruimtelijke effecten.⁷ Ook het tegengaan van negatieve milieueffecten kan worden geregeld in een bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 14 december 2022. In deze uitspraak ging het om een bestemmingsplan dat beoogde negatieve (cumulatieve) effecten van aanleg van kelders op de stand en de stroom van het grondwater in Amsterdam te voorkomen door in het plangebied alleen nog de aanleg van grondwaterneutrale kelders toe te staan en de aanleg van kelders die niet grondwaterneutraal zijn, te verbieden. Dit is toegestaan.⁸

2.3.1.3 Het bestemmen van gronden voor een distributie(hub) is dan ook mogelijk indien dit plaatsvindt met inachtneming van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. In de afweging of hiervan sprake is kan milieu een af te wegen belang vormen, mits dit wordt gerechtvaardigd door motieven van planologische aard. Wanneer bij distributie goederenstromen op efficiënte wijze worden gebundeld en vervolgens naar een bestemming in de stad worden vervoerd, kunnen ruimtelijke motieven bijvoorbeeld gelegen zijn in: vermindering van het aantal vervoersbewegingen van en naar de stad, vermindering van de CO₂ uitstoot en verbetering van de luchtkwaliteit in de stad.

2.3.2 *Regionale/lokale binding*

2.3.2.1 Als het gaat om stadsdistributie dan heeft de distributie bovendien een stadsverzorgend karakter. Het is daarom noodzakelijk dat de functie zich in de nabijheid van het te verzorgen gebied vestigt. Het gaat immers om zogenaamde last mile diensten, waarbij de laatste kilometers van een vrachtrit worden afgelegd naar de (binnenstedelijke) bestemming. Een vestiging voor stadsdistributie heeft daarmee een regionale of lokale binding met het (stads)gebied waar zij de goederen distribueert.

2.3.2.2 De vraag of regionale en lokale binding, net als milieu, een aspect is dat bij het bestemmen van een functie mag worden betrokken, is al een aantal malen onderwerp geweest van procedures over bestemmingsplannen. Een aantal uitspraken van de Afdeling geeft aanleiding deze vraag bevestigend te beantwoorden.

2.3.2.3 In een uitspraak van de Afdeling van 21 juli 2017 gaat het over een bestemmingsplan dat is vastgesteld ten behoeve van een nieuw bedrijventerrein waarbij een van de planregels de mogelijkheid biedt een ruimere kavelgrootte toe te staan indien kan worden aangetoond dat sprake is van een aan de gemeente, kern of locatie gebonden bedrijf. In rechtsoverweging 12.8 staat het volgende:

⁷ ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8505.

⁸ ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3733

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

“(…) dat het bij een aan de betreffende gemeente, kern of locatie gebonden bedrijf gaat om een bedrijf met bijzondere sociale of economische binding aan de gemeente, kern of locatie, bijvoorbeeld vanwege de werkgelegenheidsstructuur of de nabijheid van klanten. Ook kan gedacht worden aan een binding aan de betreffende gemeente, kern of locatie vanwege specifieke locatiekenmerken.”

De Afdeling oordeelt dat een dergelijke planregel is toegestaan en dat de raad voldoende heeft aangetoond dat het bedrijf voldoende binding heeft met de gemeente. Hierbij betreft de Afdeling dat zij al geruime tijd is gevestigd in de gemeente en diverse bedrijven tot haar klantenbestand mag rekenen en de raad het bedrijf wil behouden voor de lokale werkgelegenheid.⁹

2.3.2.4 De Afdeling overweegt als volgt:

“De raad heeft onder verwijzing naar de plantoelichting toegelicht dat de schaarse ruimte op bedrijventerreinen moet worden benut voor bedrijven van meer reguliere beperkte omvang. Dit is de reden waarom in het plan een maximale oppervlakte voor een bouwperceel is opgenomen. Volgens de plantoelichting is er een tekort aan gemengde bedrijventerreinen geconstateerd. Het aanbod in de regio is voornamelijk gericht op "lokaal gemengd". BTAZ krijgt een opvangfunctie voor regionale bedrijven die door de verstedelijkingsdruk op zoek moeten naar een nieuwe locatie en voor bedrijven die in de regio een locatie zoeken. Er zijn momenteel in de directe omgeving geen andere locaties beschikbaar in het segment "gemengd regionaal". BTAZ is de enige locatie die in de vraag naar gemengd regionaal kan voorzien. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad bij de afweging van belangen ervoor heeft mogen kiezen om de maximale oppervlakte van een bouwperceel te bepalen op 25.000 m²”.

2.3.2.5 Tot slot wordt hier melding gemaakt van een uitspraak waarin de raad rekening mocht houden met de plaatsgebondenheid van het bedrijf vanwege landbouw.¹⁰

2.3.2.6 Op basis van de besproken jurisprudentie kan de conclusie worden getrokken dat het in beginsel is toegestaan bij het bestemmen van stadsdistributie lokale en regionale gebondenheid te betrekken als mee te wegen belang, zeker nu de lokale/ regionale gebondenheid een ruimtelijk (milieu) belang heeft. Wel moet worden voldaan aan de eisen die de dienstenrichtlijn stelt aan het beperken van het type aanbieders. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

⁹ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586 (bedrijventerrein Aalte), r.o. 12.7 en 12.8 en zie ook r.o. 11.6.

¹⁰ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. Zie r.o. 18.6 waarin de Afdeling oordeelt “ (..) dat de raad (...) rekening mag houden met het feit dat dit bedrijf plaatsgebonden is vanwege de binding met landbouw.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

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

2.4.1 Wanneer specifiek stadsdistributiehubs worden bestemd en andere hubs worden uitgesloten op een bepaalde locatie, is mogelijk sprake van een vorm van branchering die een beperking kan opleveren in de vrijheid zich ter plaatse te vestigen. Zo is bijvoorbeeld sprake van branchering indien de toelaatbaarheid van vestigingen van detailhandel en horeca afhankelijk is gesteld van branche en/of assortiment.¹¹

2.4.2 Brancheringsregels in bestemmingsplannen kunnen worden toegestaan mits de noodzaak daartoe vanuit ruimtelijke relevante overwegingen door het vaststellend orgaan in het concrete geval kan worden aangetoond.¹² Eisen dienen onderbouwd en gemotiveerd te worden aan de hand van overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, aldus ook de Nota van Toelichting bij het Bro.¹³

2.4.3 Dienstenrichtlijn

2.4.4 De mogelijkheden tot branchering in een bestemmingsplan of verordening zijn beperkt op grond van de Dienstenrichtlijn.

2.4.5 De Dienstenrichtlijn is van toepassing op diensten die voldoen aan de definitie uit artikel 4, lid 1 van de Dienstenrichtlijn en die niet zijn uitgezonderd in de Dienstenrichtlijn zelf. Het betreft alle diensten van dienstverleners, die in een lidstaat zijn gevestigd, met uitzondering van een kleine groep limitatief in de richtlijn opgenomen uitgezonderde diensten.¹⁴ Het begrip dienst in de Dienstenrichtlijn is breed en heeft een grote reikwijdte.¹⁵ De diensten zijn zeer divers van aard. In overweging 33 van de richtlijn worden onder andere de distributiehandel, sportcentra en handel via internet genoemd. Ook ziet de richtlijn op een voortdurend veranderende verzameling van activiteiten, die zowel zakelijke diensten als consumentendiensten betreffen.

¹¹ Deze omschrijving is gebaseerd op KB 21 februari 1994, BR 1994, p. 494.

¹² Zie ABRvS 10 juni 2009, AB 2009, 252, r.o. 2.; Eisen inclusief onderliggende overwegingen met betrekking tot ligging of omvang van het ruimtebeslag van een bepaalde vorm van grondgebruik voldoen volgens jurisprudentie aan dit criterium als zij in het bestemmingsplan worden opgenomen in verband met ruimtelijke effecten van de betreffende activiteit en het gaat om bescherming van het leefmilieu, de leefbaarheid (waaronder voorkomen van leegstand of voorkomen van te grote verkeersaantrekkende werking. Zie ook ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:RVS:2015:430.

¹³ Nota van toelichting Bro, paragraaf 3.2.2, onder b, Stb. 2008, 145.

¹⁴ Een van de uitgesloten diensten, betreft vervoer dat onder titel VI van de VWEU valt. Voor nu gaan we ervan uit dat logistiek vervoer geen uitgesloten type van vervoer is. Zie bijvoorbeeld ook ECLI:NL:RVS:2014:2488

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische zaken en Klimaat, Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, 2019, p. 6.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

2.4.6 In 2016 oordeelt het Hof van Justitie in het arrest-Appingedam dat detailhandel een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. Onder verwijzing naar overweging 33 Dienstenrichtlijn, waar “distributiehandel” genoemd wordt als dienst, oordeelt het Hof van Justitie dat detailhandel een dienst is.¹⁶

2.4.7 In artikel 2 aanhef sub d van de Dienstenrichtlijn daarentegen worden diensten op het gebied van vervoer, met inbegrip van havendiensten, die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-Verdrag vallen, uitgezonderd van de werking van de Dienstenrichtlijn. Hieronder lijkt ook goederenvervoer te vallen. In het kader van het tijdsbestek van deze opdracht voert het te ver om een uitgebreide beoordeling te maken van de vraag of logistieke dienstverlening eerder onder goederenvervoer zou moeten vallen, waarop de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, of onder distributiehandel, waarop de Dienstenrichtlijn wel van toepassing is.¹⁷ Voor nu ga ik ervan uit dat het bij logistieke dienstverlening waarbij verkochte goederen door de stad worden gedistribueerd gaat om distributiehandel dat onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt.

2.4.8 Op grond van de Dienstenrichtlijn mag de toegang tot het uitoefenen van een dienst niet worden beperkt, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan¹⁸:

1. Het verbod van discriminatie

Dit verbod houdt in dat geen (in)direct onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit of plaats van statutaire zetel;

Dit betekent dat de vestiging van stadsdistributie bijvoorbeeld niet mag worden beperkt op grond van ruimtelijke voorschriften waarmee (in)direct onderscheid wordt gemaakt naar de plaats van de statutaire zetel of nationaliteit.

2. De voorwaarde van noodzakelijkheid

De eisen die gesteld worden moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;

Op grond van artikel aanhef onder 8 van de Dienstenrichtlijn kan in ieder geval ‘volksgezondheid en de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’ worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang.

3. De voorwaarde van evenredigheid

De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.

¹⁶ Het betreft een uitspraak op een prejudiciële verwijzing door de Afdeling. HvJ EU 30 januari 2018, C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Appingedam), r.o. 94-96.

¹⁷ <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2020/04/Factsheet-Dienstenrichtlijn-Update-2020-Online.pdf>

¹⁸ Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

- 2.4.9 Voor het onderbouwen van een beperking is het van belang dat in beeld wordt gebracht wat er gebeurt als de beperking in ruimtelijke voorschriften is opgenomen of als die juist ontbreekt. Beoordeeld moet worden of de beoogde doelen met het opnemen van de voorschriften kunnen worden bereikt of niet (effectiviteit).¹⁹ De effectiviteit van de beperking dient onderbouwd te worden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.²⁰ Uit de rechtspraak blijkt dat de vastgestelde beperking zowel in het algemeen effectief moet zijn, als ook dat de conclusie over de effectiviteit van de beperking in de specifieke, lokale situatie toepasbaar moet zijn.²¹ Daarbij wijst de Afdeling er op dat een maatregel volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU al slaagt voor de evenredigheidstoets indien die kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken.²²
- 2.4.10 Naast het aantonen dat de beperking effectief is, dient te worden aangetoond dat de maatregel niet verder gaat dan nodig om het doel te bereiken c.q. dat er geen minder beperkende maatregelen zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt (proportionaliteit). Het is daarom verstandig nut en noodzaak van de vestigingsbeperking aan te tonen en daarnaast aan te geven welke andere maatregelen worden genomen naast deze vestigingsbeperking.²³ Hierbij kan in dit geval gedacht worden aan het instellen van een zero emissie milieuzone voor het centrum van de stad.
- 2.4.11 De vraag of bij het bestemmen van stadsdistributie eisen kunnen worden gesteld aan het type of aantal aanbieders, kan derhalve toelaatbaar zijn, mits wordt voldaan aan voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn.

¹⁹ Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, 2019, pagina 35.

²⁰ Zie ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, r.o. 20.5. De Afdeling baseert zich daarbij met name op de arresten van het Hof van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, en van 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door - in dat geval - de raad genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel.

²¹ Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, 2019, pagina 36-37 en zie ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196 en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195.

²² ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, waarin de Afdeling verwijst naar het arrest van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49.

²³ Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening, 2019, pagina 40.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

2.5 Conclusie

- 2.5.1 De conclusie is dan ook dat stadsdistributiehubs als zodanig kunnen worden bestemd, mits goed gemotiveerd wordt dat de lokale/regionale binding c.q. de noodzaak regionaal of lokaal te bevoorraden, ruimtelijk relevant is, gerechtvaardigd is ter bescherming van het milieu en ook evenredig is.

2.6 **Vraag 1a**

Is het mogelijk om onderscheid te maken tussen dedicated stadsdistributiehubs (gesloten netwerk, bijvoorbeeld PostNL hub of DHL hub) en neutrale of 'white label' stadsdistributiehubs met een open model waar meerdere verladers tegelijkertijd gebruik van kunnen maken?

- 2.6.1 Ja, dit is mogelijk. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij het bestemmen van stadsdistributie, met dien verstande dat bij het maken van het onderscheid tussen gesloten netwerken (dedicated hubs) en open netwerken (white label hubs) goed moet worden gemotiveerd waarom het maken van dit onderscheid noodzakelijk en evenredig is vanuit een oogpunt van milieu, gelet op de Dienstenrichtlijn. Immers, met dit onderscheid wordt een nog 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.

2.7 **Vraag 1b**

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)

- 2.7.1 Artikel 3.7, lid 1 Wro bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent onder meer de inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en inpassingsplannen.
- 2.7.2 In artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) staat dat nadere regels kunnen worden gesteld over de vormgeving en inrichting van onder meer bestemmingsplannen en over de elektronische beschikbaarstelling.²⁴ De nadere regels zijn neergelegd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 (hierna: Rsro 2012).
- 2.7.3 Artikel 2 van de Rsro 2012 bepaalt dat voor de inrichting en vormgeving van bestemmingsplannen de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (hierna: SVBP2012) van toepassing is. Het Rsro 2012 bevat een link naar de bijlagen waarin de standaarden zijn opgenomen.

²⁴ Zie ook artikel 1.2.1, lid 1, onder b Bro.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

3. SVBP2012

3.1 De SVBP2012 is een landelijke standaard en bevat de normen die van toepassing zijn op de vormgeving en inrichting van onder andere bestemmingsplannen.

3.2 Een bestemmingsplan kan naast de daarin op te nemen bestemmingen van de gronden aanduidingen bevatten om bepaalde zaken binnen een bestemming nader of specifieker te regelen. Het gaat om specificaties met betrekking tot gebruik- en bouwmogelijkheden. Om juridische betekenis te geven aan de bestemmingen en aanduidingen moeten deze opgenomen zijn in de regels van het bestemmingsplan.²⁵

3.3 Hierna zal nader worden ingegaan op de inrichting en vormgeving van de bestemming stadsdistributie(hub).

4. Bestemmen functie stadsdistributie(hub)

4.1 *Variant 1 Specifieke bestemmingsbenaming*

4.1.1 Ten behoeve van de eenduidigheid in naamgeving dient voor een bestemming volgens het SVBP2012 gebruik te worden gemaakt van een bindende lijst met hoofdgroepen van bestemmingen.

4.1.2 In het onderhavige geval gaat het om het bestemmen van een stadsdistributie(hub). Als hoofdgroep van de bestemming kan gekozen worden voor "Bedrijf". Distributiecentra komen voor op de lijst Staat van bedrijfsactiviteiten, waarop de meest voorkomende bedrijven en bedrijfsactiviteiten staan.²⁶

4.1.3 Ten behoeve van de eenduidigheid in de naamgeving en digitale verbeelding van bestemmingen is een functielijst opgesteld als bijlage bij het SVBP2012, waarin voor een aantal functies een vaste hoofdgroep is voorgeschreven. Voor de functies in de functielijst zijn geen definities of voorwaarden met betrekking tot inhoud opgesteld. Wel geldt dat als een specifieke bestemmingsbenaming wordt gekozen waarbij de specificatie op de functielijst voorkomt, de in de functielijst gegeven hoofdgroep moet worden gebruikt. Komt de specificatie niet voor op de lijst of is er geen hoofdgroep bij de functie gegeven, dan kiest de planwetgever zelf de hoofdgroep die het meest van toepassing is.²⁷

4.1.4 De bestemmingsbenaming stadsdistributie komt niet voor op de lijst en daarmee staat het de planwetgever bij het opstellen van het bestemmingsplan in dit geval vrij een hoofdgroep te kiezen. Hier kan dus Bedrijf als hoofdbestemming worden

²⁵ SVBP 2012, versie 1.3.1, 29 oktober 2013

²⁶ Staat van Bedrijfsactiviteiten bedrijventerreinen, maart 2009, VNG.

²⁷ SVBP2012, versie 1.3.1, 29 oktober 2013

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

gekozen met nadere specificering van de bestemming stadsdistributie. Met betrekking tot het gebruik van deze functie kunnen in het bestemmingsplan vervolgens (inhoudelijke) gebruiksregels worden opgenomen.

- 4.1.5 Door Bedrijf als hoofdgroep te kiezen met daarna stadsdistributie ontstaat een aparte bestemming met eigen regels. Volgens het SVBP2012 wordt bijvoorbeeld van deze mogelijkheid gebruik gemaakt wanneer zich binnen dezelfde hoofdgroep functies voordoen die qua ruimtelijke kenmerken en effecten grote verschillen vertonen en het niet wenselijk is al die functies op een bepaalde plaats toe te laten. Hieronder volgt de op grond van het SVBP2012 voorgeschreven schrijfwijze:

Voorbeeld:

“Bedrijf – Stadsdistributie(hub)”

- 4.1.6 De hoofdbestemming en specifieke bestemmingsbenaming dienen beide met hoofdletter te worden geschreven.

4.2 *Variant 2 functieaanduiding*

- 4.2.1 Een functieaanduiding wordt gebruikt om de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemmingsvlak of een gedeelte daarvan nader te specificeren. Ter plaatse van de aanduiding kan worden bepaald dat alleen een bepaalde, met name genoemde functie worden toegestaan of juist uitgesloten.²⁸ Iedere functieaanduiding heeft een naam. De naam van een functieaanduiding wordt geschreven met kleine letters. Zoals eerder aangegeven, kan een functie ook als functieaanduiding in elke gewenste bestemming worden gebruikt.

- 4.2.2 Voor de naam van een functieaanduiding zijn twee varianten mogelijk. Er kan gebruik worden gemaakt van een functie die voorkomt op de lijst die als bijlage deel uitmaakt van het SVBP2012. Komt de functie hier niet op voor dan kan een specifieke functie worden opgenomen. De naam van de specifieke functie wordt met kleine letters geschreven en bestaat uit een of meer toepasselijke woorden of een Arabisch cijfer.²⁹ Als specifieke functie kan hier worden gekozen voor stadsdistributie(hub). Voor de hoofdgroep wordt gekozen uit een van hoofdgroepen die gehanteerd worden bij bestemmingen, behalve de hoofdgroep ‘overig’. Dit betekent dat in de schrijfwijze van de specifieke aanduiding de hoofdgroep staat opgenomen. Op de verbeelding van het bestemmingsplan dient de functieaanduiding met een onderbroken lijn te worden weergegeven om aan te geven op welke gronden de aanduiding betrekking heeft.³⁰ Bestemmingen en aanduidingen hebben juridische betekenis en moeten altijd in de regels van het

²⁸ SVBP2012, 29 oktober 2013, pagina 14.

²⁹ SVBP2012, 29 oktober 2013, pagina 15.

³⁰ SVBP2012, 29 oktober 2013, pagina 15.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

bestemmingsplan voorkomen.³¹ Functieaanduidingen worden daarom altijd in de planregels opgenomen³² en op de hiernavolgende wijze geschreven:

Voorbeeld:

Ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van bedrijf – stadsdistributiehubs (...)

óf

Ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van bedrijf – 1 (...)

- 4.2.3 Het is verder belangrijk dat in de definities van het bestemmingsplan een duidelijke omschrijving/ definitie van stadsdistributiehubs wordt gegeven.

5. Specifiek bestemmen “white label stadsdistributiehubs”

- 5.1 Voor het daarnaast specifiek bestemmen van een white label stadsdistributiehubs kan mogelijk worden gewerkt met een nadere invulling in de definitieomschrijving en/of in de planregels. Bijvoorbeeld een definitie waarin staat dat onder een stadsdistributiehubs wordt verstaan een ‘op- en of overslaglocatie voor bundeling van goederen die vervolgens verder worden verspreid naar de stad/regio’. In de planregels voor het specifiek bestemmen van white label distributiehubs zou dan een dergelijke omschrijving kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld ‘uitsluitend bestemd voor een stadsdistributiehubs voor de bundeling van goederen van meerdere logistieke dienstverleners en/of verladers voorafgaand aan verdere verspreiding naar de stad/regio’.

- 5.2 Deze systematiek zou ook gevolgd kunnen worden voor het bundelen van andere typen goederenstromen, zoals een bouwhub.

5.3 **Vraag 2**

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat stadsdistributiecentra gevestigd in een gemeente ook daadwerkelijk ‘stadsverzorgend zijn’? Oftewel kan de gemeente eisen dat vanuit de hub voor bijvoorbeeld minimaal 50% goederen vervoerd worden naar bestemmingen in de stad, zo ja, hoe?

5.3.1 **Via bestemmingsplan**

- 5.3.1.1 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.

³¹ SVBP2012, 29 oktober 2013, pagina 5.

³² SVBP2012, 29 oktober 2013, pagina 25.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

5.3.2 Mogelijkheden via het privaatrecht

5.3.2.1 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. Zie verder ook het antwoord bij vraag 5.

5.4 Vraag 3

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

5.4.1 Onder de Omgevingswet wordt het nog iets gemakkelijker om stadsdistributie en white label stadsdistributie te bestemmen. Ervan uitgaande dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op stadsdistributie, zal net als onder de huidige wetgeving moeten worden gemotiveerd dat een beperking in aanbieders gerechtvaardigd is en evenredig vanuit het oogpunt van milieu, dat verandert niet.

5.4.2 Wat verder niet verandert is dat in het omgevingsplan, net als in een bestemmingsplan bestemmingen en regels voor die bestemmingen worden opgenomen.

5.4.3 Onder de Omgevingswet mogen deze regels zeer algemeen zijn en de SVBP codes gelden niet meer. Er is dus meer vrijheid in de wijze van bestemmen. Er zijn als voorbeeld staalkaarten opgesteld voor verschillende functies maar deze hoeven niet verplicht te worden toegepast.

5.4.4 Het omgevingsplan is bovendien niet beperkt tot *“een goede ruimtelijke ordening”*, maar kan alle aspecten van *de fysieke leefomgeving* omvatten. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt: *gevolgen die kunnen voortvloeien uit het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt alsmede gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.*³³

³³ Zie artikel 1.2 Omgevingswet

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

5.4.5 De bedoeling is de negatieve invloed van menselijke activiteiten voor de fysieke leefomgeving te reguleren. Hierbij gaat het onder andere om activiteiten die de fysieke leefomgeving minder aantrekkelijk of minder bruikbaar maken voor anderen; activiteiten die leiden tot emissies naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht en daarmee een risico vormen voor de gezondheid van mens, dier en plant. Ook gaat het om activiteiten die directe veiligheidsrisico's met zich meebrengen, zoals brand, explosies, verzakkingen of structurele schade aan bouwwerken alsook het nalaten van activiteiten die nodig zijn om schade te voorkomen, zoals onderhoud aan bouwwerken en installaties.³⁴

5.4.6 Het omgevingsplan moet dus zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit staat in artikel 4.2 van de Omgevingswet. Dit criterium komt in de plaats van 'een goede ruimtelijke ordening'.

5.4.7 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 dus 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.

5.5 **Vraag 4**
Kan de regeling Tijdelijk Ander Gebruik (TAG) ingezet worden om stadsdistributiehubs tijdelijk toe te staan? Onder welke voorwaarden en wat betekent dat dan/welke mogelijkheden geeft dit (duur, omvang, etc.)?

5.5.1 **Onder huidige wetgeving**

5.5.1.1 De regeling Tijdelijk Ander Gebruik is opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub c, van de Wabo, juncto artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2° van de Wabo, juncto artikel 4, elfde lid van bijlage II van het Bor kan een vergunning worden verleend voor tijdelijk gebruik van gronden en bouwwerken in afwijking van het bestemmingsplan. Dit is mogelijk voor een termijn van maximaal tien jaar. Voor deze vergunning geldt de reguliere procedure van acht weken, met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Omdat er wordt afgeweken van het bestemmingsplan zal nog wel moeten worden gemotiveerd dat de afwijking in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

³⁴ TK 2013-2014, 33 962, nr. 23, p. 54 en 55

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

- 5.5.1.2 Het voordeel van deze procedure is derhalve dat met een snelle procedure een stadsdistributiehuis kan worden vergund voor de duur van tien jaar.

6. Onder de Omgevingswet

- 6.1 De Omgevingswet kent geen tijdelijke afwijking van het omgevingsplan.
- 6.2 De Omgevingswet kent uitsluitend een vergunning voor een binnenplanse of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- 6.3 Voor wat betreft de binnenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalt artikel 8.0a lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. De aanvraag moet dus voldoen aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan.
- 6.4 Voor wat betreft de buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalt artikel 8.0a lid 2 van het Bkl dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In artikel 8.0b t/m 8.0e van het Bkl staat waar de verschillende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan getoetst moeten worden en wanneer de aanvraag wordt geweigerd. Het gaat hier om beoordelingsregels waarvoor het Rijk de vergunningplicht bepaalt in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit bouwwerken leefomgeving.³⁵ Zo zijn op de beoordeling van een aanvraag, wanneer de omgevingsplanactiviteit niet van provinciaal of nationaal belang is, onder meer de regels van hoofdstuk 5 van het Bkl van toepassing. Hierin staan instructieregels die van toepassing zijn op het stellen van regels in een omgevingsplan en zien op onder andere (externe) veiligheid, waterbelangen, gezondheid en milieu waaronder luchtkwaliteit en geluid. Daarnaast dienen ook provinciale instructieregels in acht te worden genomen.³⁶ De artikelen 8.0c en 8.0d van het Bkl gaan over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij een provinciaal of nationaal belang is betrokken.
- 6.5 Voor beide vergunningprocedures geldt als hoofdregel de reguliere procedure van acht weken, of twaalf weken als instemming nodig is van een ander bestuursorgaan³⁷. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verlengd. Als te laat wordt beslist, dan geldt er geen vergunning van rechtswege.
- 6.6 De omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag nadat deze bekend is gemaakt. Echter, als de vergunning een activiteit mogelijk maakt die kan leiden tot een wijziging van een bestaande toestand die niet kan worden hersteld

³⁵ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/besluit-kwaliteit-leefomgeving/#hd07cb2ef-fa0d-134c-47b5-06574c6b8b71>

³⁶ Artikel 8.0b, lid 1, onder c van het Bkl jo. 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet.

³⁷ Zie artikel 16.54 e.v. van de Omgevingswet.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

(zoals bij sloop of kap) en de regels ertoe strekken de bestaande toestand te beschermen dan is het bevoegd gezag verplicht in de omgevingsvergunning op te nemen dat deze vier weken na de dag van bekendmaking in werking treedt.

- 6.7 Soms kan bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard. Dit kan op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet op verzoek van of met instemming van de aanvrager.
- 6.8 Daarnaast kan op grond van artikel 16.65 lid 4 van de Omgevingswet het bevoegd gezag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.
- 6.9 Als toepassing wordt gegeven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dan is de beslistermijn zes maanden na de aanvraag. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verlengd, wat binnen acht weken na de aanvraag moet gebeuren.

7. Vraag 5

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

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

Mogelijkheden via het privaatrecht

- 7.1 Bij de uitgifte van grond kan de gemeente langs privaatrechtelijke weg 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 waarover de gemeente beschikt hangen af van de gekozen constructie, te weten uitgifte van volledige eigendom dan wel van een erfpacht- of opstalrecht. Indien de gemeente kiest voor een erfpacht- of opstalrecht, zijn er doorgaans meer mogelijkheden om grip te houden – ook bij toekomstige vervreemding (door bijvoorbeeld een ontwikkelaar aan een eindgebruiker). Een en ander wordt hieronder verder toegelicht.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

7.2 Overdracht van volledige eigendom

7.2.1 In dit geval wordt er een uitgifte-/koopovereenkomst gesloten tussen de gemeente en een verkrijger (eindgebruiker of ontwikkelaar/belegger), waarna de volle eigendom van de grond wordt overgedragen middels een notariële leveringsakte. In de uitgifte-/koopovereenkomst (of een daarbij behorende exploitatieovereenkomst) en leveringsakte kunnen diverse verplichtingen opgenomen worden om de grond te ontwikkelen en exploiteren als stadsdistributiehub. In de uitgifte- of exploitatieovereenkomst kunnen boetes worden opgenomen voor het geval de verkrijger die verplichtingen niet nakomt.

7.2.2 Bij het voorgaande moet worden bedacht dat de verkrijger (bijv. een ontwikkelaar) in beginsel de locatie na verkrijging kan overdragen aan een derde (bijv. een eindgebruiker). Bij zo'n toekomstige vervreemding kan het lastig zijn voor de gemeente om grip te houden op de hoedanigheid van de gebruiker en het gebruik van het perceel. Immers de afspraken tussen de gemeente en de oorspronkelijke verkrijger hebben in beginsel enkel "obligatoire werking" en geen "zakelijke werking". Obligatoire werking wil zeggen dat de verplichtingen van de verkrijger jegens de gemeente persoonlijk zijn en niet blijven 'kleven' aan het perceel, wanneer de verkrijger het perceel overdraagt aan een derde. Bij een toekomstige overdracht gaan de verplichtingen van de verkrijger dus – anders dan bij zakelijke werking – niet automatisch mee over op een nieuwe verkrijger.

7.3 *Recht op teruglevering*

7.3.1 In de uitgifteovereenkomst kan worden opgenomen dat de gemeente deze kan beëindigen bij wanprestatie van de verkrijger en – indien levering van het perceel reeds plaatsvond – kan verlangen dat de verkrijger het perceel teruglevert aan de gemeente. Zo'n teruglevering kan echter worden bemoeilijkt door een toekomstige overdracht aan een derde. Ook hier geldt dat de verplichting tot teruglevering slechts obligatoire werking heeft.

7.4 *Kettingbedingen*

7.4.1 De nadelen van de obligatoire werking kunnen enigszins beperkt worden door zogeheten "kettingbedingen" op te nemen in leveringsakte. Dat zijn verplichtingen aan het gebruik die de verkrijger, op straffe van een boete, bij een toekomstige vervreemding moet doorleggen aan de nieuwe verkrijger. Op zich is dit een in de praktijk veel gebruikt instrument. Nadeel is echter dat de gemeente afhankelijk is van de vraag in hoeverre de eerste verkrijger het kettingbeding correct doorlegt aan een nieuwe verkrijger.

7.5 *Kwalitatieve verplichtingen (art. 6:252 BW)*

7.5.1 Tot slot is het mogelijk om zogeheten kwalitatieve verplichtingen te bedingen in de leveringsakte. Dat zijn kort gezegd verplichtingen voor de verkrijger om

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

bepaalde handelingen van derden te dulden. Dergelijke bedingen hebben – anders dan de hierboven genoemde kettingbedingen – wél zakelijke werking. Kwalitatieve verplichtingen gaan bij een toekomstige vervreemding dus automatisch mee over. Echter, dergelijke verplichtingen zijn beperkt tot het moeten dulden van bepaalde handelingen. Zij kunnen niet worden ingericht als actieve verplichting van de verkrijger om de zaak te gebruiken als stadsdistributiehuis. Wel kan een kwalitatieve verplichting bijvoorbeeld nuttig zijn om de verkrijger te laten dulden dat op de grond te exploiteren pakketkluizen ook door derden kunnen worden gebruikt (zie vraag 8 hierna).

8. Erfpacht en opstalrechten

8.1 In plaats van overdracht van volledige eigendom, kan overwogen worden grond uit te geven in erfpacht of om opstalrechten te verlenen (tijdelijk dan wel eeuwigdurend). Met zo'n constructie blijft de gemeente kort gezegd juridisch eigenaar van de grond waarop de hub tot ontwikkeling wordt gebracht.³⁸ Erfpacht en opstalrechten zijn veel gebruikte instrumenten voor overheden om relatief meer grip te houden bij gronduitgifte op de opstalontwikkeling en -exploitatie. In diverse gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wordt erfpacht toegepast. Uitgifte van opstalrechten wordt veel toegepast bij bijvoorbeeld ontwikkelingen met een bepaald tijdelijk karakter (bijvoorbeeld gekoppeld aan de levenscyclus van de betreffende activiteiten). Te denken valt aan de ontwikkeling en exploitatie op overheidsgronden van windturbines, zonneparken en laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen.

8.2 Voorbeelden van eisen in erfpacht- en opstalvoorwaarden aan het gebruik en de gebruiker zijn onder meer:

- een verplichting om het perceel te bebouwen volgens door de gemeente goedgekeurd bouwplan;
- een verplichting om het perceel in gebruik te nemen volgens de overeengekomen bestemming en toegestane gebruik;
- een verplichting om de opstallen in stand te houden zodanig dat deze geschikt blijven voor de bestemming en het toegestane gebruik;
- een verbod om de opstallen te slopen, wijzigen of herbouwen;
- een mogelijkheid om het erfpacht- of opstalrecht tussentijds te beëindigen bij (ernstige) tekortkomingen van de verkrijger;
- een verbod om het erfpacht- of opstalrecht over te dragen aan derden anders dan indien aan bepaalde door de gemeente gestelde voorwaarden is voldaan;
- een verbod het erfpachtrecht te splitsen in appartementsrechten;
- een verbod om ondererfpacht-/onderopstalrechten uit te geven.

³⁸ Bij erfpacht wordt de verkrijger kort gezegd economisch eigenaar van de op de grond aanwezige werken; en bij een opstalrecht wordt de juridisch eigendom van de grond en daarop aanwezige werken (waarop het opstalrecht betrekking heeft) losgekoppeld.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

8.2.1 *Tussentijdse beëindiging*

8.2.1.1 Bij de uitgifte van erfpacht- of opstalrechten wordt eveneens een uitgifte-overeenkomst aangegaan waarna het erfpacht- of opstalrecht middels een notariële akte wordt gevestigd. Opnieuw kunnen in de uitgifteovereenkomst (of daarbij behorende exploitatieovereenkomst) en notariële akte eisen worden opgenomen aan de opstalontwikkeling en -exploitatie. Bovendien kan worden opgenomen dat het erfpacht- of opstalrecht tussentijds kan worden beëindigd, indien de verkrijger (ernstig) tekortkomt in zijn verplichtingen onder de uitgifteovereenkomst en notariële akte. Op die manier zou de gemeente het erfpacht- of opstalrecht tussentijds kunnen beëindigen, als de verkrijger tekortschiet in de verplichtingen om de locatie als hub te ontwikkelen en exploiteren. Zo'n beding heeft zakelijke werking en gaat dus over op eventuele toekomstige verkrijgers.

8.2.2 *Kwalitatieve verplichtingen*

8.2.2.1 Ook bij erfpacht- en opstalrechten kunnen kwalitatieve verplichtingen (als hierboven beschreven) worden gevestigd.

9. **Onderhandse uitgifte**

- 9.1 De mogelijkheid om grond uit te geven aan een partij naar keuze van de gemeente, kan wordt beperkt indien sprake is van een plicht om een aanbesteding of openbare selectieprocedure te organiseren.
- 9.2 Bij het inrichten van de uitgifteovereenkomst en notariële akte moet worden bedacht dat zolang deze als grondtransactie wordt ingericht (zonder bouwplicht), er doorgaans geen sprake is van een plicht om Europees aan te besteden op grond van de Aanbestedingswet 2012 (indien de geraamde waarde van de werken het drempelbedrag van € 5.382.000,- exclusief btw zou overschrijden).³⁹ Als er naast de uitgifte echter ook een bouwplicht wordt bedongen én vergaande eisen worden gesteld aan de opstalontwikkeling- en exploitatie, dan kan er discussie ontstaan of een Europese aanbesteding verplicht is. Aangenomen wordt dat géén sprake is van zo'n bouwplicht, als wordt bedongen dat de uitgifteovereenkomst kan worden beëindigd (en de grond terug geleverd of erfpacht-/opstalrecht beëindigd) als de verkrijger nalaat om de beoogde bebouwing tot stand te brengen c.q. exploiteren.⁴⁰ De ervaring is dan ook dat een gronduitgifte veelal zo kan worden ingericht, dan geen sprake is van een plicht om Europees aan te besteden.

³⁹ Dit bedrag geldt tot eind 2023 en wordt daarna herzien.

⁴⁰ Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, par. 12.8.2.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

- 9.3 Indien er geen sprake is van een aanbestedingsplicht, kan er wel op grond van de Didam-rechtspraak⁴¹ 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 5).
- 9.4 **Vraag 6**
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?
- 9.4.1 Indien de gemeente grond wil uitgeven moet zij in beginsel een openbare selectieprocedure organiseren zodat geïnteresseerde ondernemingen gelijke kansen hebben om mee te dingen. De Hoge Raad heeft in 2021 in het Didam arrest bepaald dat zo'n selectieprocedure verplicht is op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴²
- 9.4.2 De Hoge Raad heeft echter een uitzondering geformuleerd. 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. In dergelijke gevallen mag er dus onderhands tot uitgifte worden overgegaan. Een beroep op deze uitzondering moet openbaar bekendgemaakt worden, waarbij moet worden gemotiveerd waarom er maar één serieuze gegadigde is.
- 9.4.3 Na het Didam arrest zijn diverse uitspraken van lagere rechters verschenen over de toepassing van bovengenoemde uitzondering. Daaruit 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.⁴³ Uit deze rechtspraak 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.⁴⁴
- 9.4.4 Ook de Handreiking Implementatie Didam-arrest⁴⁵ noemt de mogelijkheid om onderhands grond uit te geven aan verkrijgers die een andere locatie achterlaten. In deze handreiking wordt opgemerkt dat de Hoge Raad gemeentelijke beleidsruimte eerbiedigt waardoor grondruil, noodzakelijk voor

⁴¹ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

⁴² HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

⁴³ Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017; Rechtbank Oost-Brabant 8 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2962; Rechtbank Overijssel 14 september 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:2584.

⁴⁴ Wij wijzen er op dat toekomstige rechtspraak tot andere inzichten kan leiden.

⁴⁵ BZK, NEPROM, VNG, VvG, Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte)beleid ten behoeve van vastgoed en gebiedsontwikkeling, november 2022, paragraaf 5.5

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

beleidsmatig wenselijke ruimtelijke ontwikkeling, een objectief, toetsbaar en redelijk criterium oplevert voor onderhandse uitgifte.

9.5 **Vraag 7**

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

- 9.5.1 Het begrip "parapluplan" wordt gehanteerd voor een bestemmingsplan dat gelijktijdig een (groot) aantal andere bestemmingsplannen gedeeltelijk herziет. In feite betreft dit een verzameling van gedeeltelijke herzieningen die niet afzonderlijk, maar met één besluit worden vastgesteld.⁴⁶ Een parapluplan wordt over een reeds geldend plan gelegd met als gevolg dat vanaf dat moment het reeds geldende plan en het parapluplan tezamen het geldende regime vormen.⁴⁷
- 9.5.2 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. Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden in de gemeente Amsterdam. Zo zag de gedeeltelijke herziening van de geldende bestemmingsplannen in de Amsterdam op een aanscherping van de planregels in het centrumgebied, waarmee de huidige detailhandelsvestigingen in de toeristenbranche werden bevroren. Met het plan werd een onderscheid gemaakt tussen toeristische en niet-toeristische winkels. Het verbod diende getoetst te worden aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.⁴⁸
- 9.5.3 Voorbeelden van parapluplannen waarbij regulering van darkstores in de gemeente plaatsvindt, kunnen worden gevonden in verschillende gemeenten. Wij noemen hier de gemeente Vlaardingen, Amsterdam⁴⁹, Amersfoort⁵⁰ en Amstelveen.
- 9.5.4 De bestemmingsplannen waarnaar wordt verwezen bevinden zich nog in de ontwerpfase.
- 9.5.5 Een parapluplan kan een geschikt instrument zijn om darkstores, maar ook pakketkluizen te reguleren binnen de gemeente. Hiermee kan in een keer voor het gehele grondgebied van de gemeente het bouwen en gebruiken van gronden voor deze functies worden verboden en verder worden aangescherpt door hiervoor regels te stellen waaraan getoetst dient te worden. Regulering dient wel te zijn toegestaan vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en

⁴⁶ PRBP2012 v1.3.5 (Praktijkrichtlijn bestemmingsplannen Geonovum).

⁴⁷ ABRS 6 april 2020, ECLI:NL:RVS2020:985, TBR 2020 met noot Nijmeijer.

⁴⁸ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075 (bestemmingsplan winkeldiversiteit Amsterdam)

⁴⁹ www.ruimtelijkeplannen.nl Paraplubestemmingsplan darkstores en flitsbezorging (gemeente Vlaardingen) en Paraplubestemmingsplan Darkstores (gemeente Amsterdam).

⁵⁰ www.ruimtelijkeplannen.nl :Parapluherziening internetwinkels en darkstores met (flits)bezorging (gemeente Amersfoort).

dient gebaseerd te zijn op ruimtelijke relevante overwegingen die aanleiding hebben gegeven voorschriften te stellen aan het toestaan van deze functies. Voorschriften in de regels van het parapluplan die betrekking hebben op de toegang tot het uitoefenen van de dienst of de vestigingsvrijheid, moeten daarbij aan de voorwaarden voldoen uit de Dienstenrichtlijn. Hier wordt verwezen naar wat daarover eerder bij de bestemming stadsdistributie is opgenomen.

- 9.5.6 Met een verwijzing naar de eerder genoemde parapluplannen van de gemeenten Vlaardingen en Amsterdam, kan in een parapluplan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een algeheel verbod op pakketkluizen met de mogelijkheid daar door middel van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid van af te wijken en hieraan concrete beoordelingsregels te verbinden. Aan de hand van de beoordelingsregels kan de toelaatbaarheid van deze functie dan per geval worden getoetst. In het eerder genoemde voorbeeld van het bestemmingsplan van de gemeente Amsterdam over grondwaterneutrale kelders was ook gebruik gemaakt van een verbod waarvan kon worden afgeweken mits werd voldaan aan de daarin opgenomen eisen.⁵¹ Door de Afdeling werd geoordeeld dat de gemeenteraad een dergelijke planregeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening mocht treffen.⁵²

10. Onder de omgevingswet

- 10.1 Op grond van de artikel 2.4 van de Omgevingswet geldt de verplichting om één omgevingsplan vast te stellen voor de gehele gemeente. Dit betekent dat de figuur van het parapluplan verdwijnt. In plaats daarvan kan een verbodsbepaling in het omgevingsplan worden opgenomen voor het realiseren van pakketkluizen zonder vergunning. In het omgevingsplan kunnen vervolgens beoordelingsregels worden opgenomen voor het kunnen verlenen van een vergunning voor deze omgevingsplanactiviteit. Een algeheel verbod kan ook. In dat geval kan een pakketkluis alleen in afwijking van het omgevingsplan worden vergund (een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

- 10.2 **Vraag 8**
Hoe kun je afdwingen dat een vastgoedontwikkelaar pakketkluizen opneemt in een nieuw te ontwikkelen pand?

10.2.1 Mogelijkheden onder het privaatrecht

- 10.2.1.1 Zie het antwoord bij vraag 5 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 een exploiteren. Er zijn diverse mogelijkheden om af te dwingen dat deze verplichting

⁵¹ www.ruimtelijkeplannen.nl : bestemmingsplan 'Grondwaterneutrale kelders' (gemeente Amsterdam)

⁵² AbRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3733.

datum

8 maart 2023

dossier

64.968

wordt nagekomen, ook bij een eventuele toekomstige vervreemding aan een derde (bijvoorbeeld een toekomstige overdracht door een ontwikkelaar aan een gebruiker). Te denken valt aan kettingbedingen, boetebepalingen, een recht op teruglevering of tussentijdse beëindiging van een erfpacht- of opstalrecht te beëindigen. Zie verder het antwoord bij vraag 5.

10.3 **Vraag 9**

Kun je afdwingen dat een pakketkluis door meerdere pakketbezorgers tegelijk te gebruiken is ('White label pakketkluis')? Is dit te regelen? Dat je alleen 'white label' pakketkluizen toe staat.

10.3.1 **Onder het bestemmingsplan**

- 10.3.1.1 Hiervoor geldt hetzelfde als hiervoor weergegeven voor white label stadsdistributiehubs. Het is toegestaan om dit in een bestemmingsplan als zodanig te bestemmen, mits dit nodig is in het kader van een goede ruimtelijke ordening (waar ook milieuaspecten onder kunnen vallen). Verder dient een toets aan de Dienstenrichtlijn plaats te vinden. De beperking (alleen white label) moet gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van milieu en evenredig om dit milieudoel (mede) mee te bereiken.

10.3.2 **Onder het Omgevingsplan**

- 10.3.2.1 Hiervoor geldt hetzelfde als hiervoor weergegeven voor white label stadsdistributiehubs. Het is toegestaan om dit in een omgevingsplan als zodanig te bestemmen, mits dit nodig is voor een gezonde fysieke leefomgeving/ een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Verder dient een toets aan de Dienstenrichtlijn plaats te vinden. De beperking (alleen white label) moet gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van milieu en evenredig zijn om dit milieudoel (mede) mee te bereiken.

10.3.3 **Mogelijkheden onder het privaatrecht**

- 10.3.3.1 Zie voor nieuw uit te geven locaties het antwoord bij vraag 54: ja, ook hierover kunnen diverse eisen opgenomen worden in de uitgifteovereenkomst en notariële akte. 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 hierboven bij de beantwoording van vraag 5).
- 10.3.3.2 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.