

ONTWERP

Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg

Intitulé

Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg.

Besluit

Gedeputeerde Staten van Limburg,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 12.5 van de Omgevingsverordening Limburg;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten het wenselijk achten dat in het kader van het planologisch toestaan van een bedrijfskavel groter dan 5 hectare, gelijke criteria worden gehanteerd om te beoordelen of ten aanzien van de bedrijfskavel sprake is van 'regionale meerwaarde';

Overwegende dat Gedeputeerde Staten het wenselijk achten vast te leggen op welke wijze zij uitvoering en invulling geven aan hun bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 1.6 juncto artikel 12.5 van de Omgevingsverordening Limburg met betrekking tot de beoordeling van het criterium 'regionale meerwaarde', opdat alle betrokkenen daar in hun beleid, besluitvorming en bij hun initiatieven rekening mee kunnen houden;

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg

Artikel 1 Toepassingsbereik beleidsregel

Deze beleidsregel wordt toegepast bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 1.6 juncto artikel 12.5, zesde lid, van de Omgevingsverordening Limburg.

Artikel 2 Beoordeling regionale meerwaarde

1. Gedeputeerde Staten houden bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 1 ten aanzien van het aspect 'regionale meerwaarde' rekening met het gestelde in deze beleidsregel.
2. Bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing toetsen Gedeputeerde Staten of dit verzoek:
 - a. op alle onderdelen van de bijlage en voor wat betreft de integrale eindafweging voldoende is onderbouwd om te kunnen concluderen dat sprake is van regionale meerwaarde;
 - b. een voldoende verantwoording bevat van de afstemming in regionaal verband over de beoogde bedrijfsvestiging en de regionale meerwaarde ervan;
 - c. de eindgebruiker van de bedrijfskavel vermeldt.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 4 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: 'Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg'.

Ondertekening

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerden Staten, gehouden op X.

Gedeputeerde Staten voornoemd,

Voorzitter,

Secretaris,

Bijlage

I. Inleiding

In lijn met de Omgevingsvisie Limburg zetten ook Gedeputeerde Staten bij het mogelijk maken van nieuwvestiging van (logistieke) bedrijven primair in op bedrijven die van toegevoegde waarde zijn voor de economische structuur en arbeidsmarkt in Limburg en/of bedrijven die innovatief van aard zijn. De Provincie Limburg is hierin selectief en volgt, ook voor logistieke bedrijven, daarin de aanpak en voorkeursvolgorde als beschreven in de Omgevingsvisie Limburg. Voor zover het daarbij gaat om bedrijven die bij nieuwvestiging of vanwege uitbreiding ter plaatse behoefte hebben aan een bedrijfskavel groter dan 5 hectare, kan een gemeente daaraan alleen planologisch medewerking verlenen als voorafgaand door Gedeputeerde Staten een ontheffing is verleend als bedoeld in artikel 1.6 juncto 12.5, zesde lid, van de Omgevingsverordening Limburg.

Deze bijlage bevat voor Gedeputeerde Staten het kader voor de beoordeling of sprake is van 'regionale meerwaarde' bij een ontheffingsverzoek ten behoeve van het planologisch toestaan van een nieuwe of te herontwikkelen bedrijfskavel die groter is dan 5 hectare. In dat verband komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een beschrijving van de verschillende beoordelingsaspecten en wensbeelden aan de hand waarvan moet worden onderbouwd dat er daadwerkelijk sprake is van regionale meerwaarde;
- een nadere omschrijving van een aantal in de bijlage gehanteerde begrippen;
- de algemene randvoorwaarden waaraan eveneens moet zijn voldaan voor een haalbaar ontheffingsverzoek.

II. Beoordelingsaspecten regionale meerwaarde

De bijlage gaat uit van een drietal hoofdelementen voor de beoordeling van de regionale meerwaarde:

1. Regionale binding;
2. Maatschappelijke en economische meerwaarde;
3. Wijze van benutten schaarse ruimte en landschappelijke inpassing.

Per hoofdelement zijn beoordelingsaspecten en wensbeelden geformuleerd. De gemeente moet aan de hand van de beoordelingsaspecten en wensbeelden opgenomen in Tabel 1 Tabel 2 Tabel 3 in combinatie met een integrale eindafweging onderbouwen dat er sprake is van regionale meerwaarde bij een (nieuwe) bedrijfskavel groter dan 5 hectare. Deze onderbouwing moet worden aangeleverd bij het verzoek tot ontheffing. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeente, al dan niet in afstemming met de initiatiefnemer.

1. Regionale binding

Onderbouwd moet worden in hoeverre er reeds sprake is van regionale binding, dan wel of en hoe het bedrijf die binding tot stand wil brengen. Aan de hand van onderstaande aspecten en wensbeelden kan de regionale meerwaarde ten aanzien van het element regionale binding worden onderbouwd:

Tabel 1: beoordeling 'regionale binding'

<i>Beoordelingsaspect</i>	<i>Wensbeeld</i>
Binding eindgebruiker beoogde bedrijfskavel	Een langdurige vestiging van het bedrijf in de regio (ca. 5 jaar of langer).
Inzicht in het aantal en de herkomst van de werknemers	Werknemers zijn zoveel mogelijk afkomstig uit en woonachtig in de regio.

	In geval van een nieuw personeelsbestand of bij uitbreiding van het bestaande personeelsbestand wordt, voor zover daarbij sprake is van de inzet van arbeidsmigranten, voor die categorie voorzien in een huisvestingsplan in de zin van deze beleidsregel, met inachtneming van de SNF-normen als bedoeld in artikel 12.11 Omgevingsverordening Limburg.
Structurele relatie met afnemers/toeleveranciers in eigen of aangrenzende regio's dan wel Euregio's	Structurele relaties zijn reeds aanwezig of worden aangegaan
Structurele relatie met Limburgse kennisinstututen, campus of onderwijsinstelling	Structurele relaties zijn reeds aanwezig of worden aangegaan
Gebruik bestaande regionale faciliteiten voor overslag ((lucht)haven, spoor, buis) binnen 15 km van de gewenste vestiging	Het bedrijf maakt of gaat gebruik maken van bestaande regionale faciliteiten ((lucht)haven, spoor, buis).

2. Maatschappelijke en economische meerwaarde

Onderbouwd moet worden dat de vestiging of uitbreiding van het bedrijf maatschappelijke en economische meerwaarde heeft. Deze onderbouwing gebeurt aan de hand van onderstaande aspecten en wensbeelden:

Tabel 2: beoordeling 'maatschappelijke en economische meerwaarde'

<i>Beoordelingsaspect</i>	<i>Wensbeeld</i>
Aansluiting van de bedrijfsactiviteit bij bestaande clusters of vernieuwing/verbreding van de regionaal economische structuur	De bedrijfsactiviteit past binnen of is versterkend voor bestaande clusters, dan wel leidt tot vernieuwing/verbreding van de regionaal economische structuur in vergelijking met de reeds bestaande clusters.
Innovatieniveau van product of dienst, c.q. hightech karakter van product of dienst	Het bedrijf is actief in het toepassen en/of ontwikkelen van nieuwe technologieën in producten, diensten en processen.
Aansluiting bij de regionale arbeidsmarktsituatie	De bedrijfsactiviteit is passend bij de regionale arbeidsmarktsituatie.
Mate van circulariteit van product / dienst / proces	De bedrijfsactiviteit is passend bij de circulaire economie door: <ul style="list-style-type: none"> - een hoge score van het product, dienst of proces op de R-ladder; - ketenintegratie van grondstoffen- en afvalstromen; - een lage energie-intensiviteit van het productieproces; en/of - een zuinig watergebruik.
Duurzaamheid	Het bedrijf voert een duurzaamheidsbeleid ten aanzien van sociale innovatie, duurzaam vervoer en duurzaam (materiaal)gebruik, groen in/aan gebouw, BREEAM-keurmerk)

3. Wijze van benutten schaarse ruimte en landschappelijke inpassing

De Omgevingswet gaat uit van het zoeken naar balans tussen het beschermen én benutten van de fysieke leefomgeving waarin we leven, wonen en werken. Bij de in dat verband te maken afwegingen hanteert de Omgevingsvisie Limburg (2021) een aantal Limburgse principes, zoals 'we gaan zorgvuldig om met onze ruimte en voorraden' en 'de kenmerken en identiteit van gebieden staan centraal'. Aan de hand van onderstaande aspecten en wensbeelden kan worden onderbouwd hoe invulling wordt gegeven aan deze uitgangspunten:

Tabel 3: beoordeling 'Wijze van benutten schaarse ruimte en landschappelijke inpassing'

<i>Beoordelingsaspect</i>	<i>Wensbeeld</i>
Intensiteit ruimtegebruik	Er is sprake van meervoudig en efficiënt ruimtegebruik op de bedrijfskavel, bijvoorbeeld door stapeling van functies of meerlaags bouwen.
Terreincoëfficiënt / marktwaarde	Er is sprake van een hoog aantal werknemers per hectare en/of het bedrijf heeft per hectare een hoge bruto toegevoegde waarde voor de regionale economie.
Kwaliteit van de inpassing in de omgeving	Het bedrijf zorgt voor een robuuste landschappelijke inpassing. De bouwwerken en de (buiten)activiteiten sluiten aan bij de structuur (maat en schaal) van het gebied.

III. Omschrijving begrippen

Deze bijlage bevat een aantal begrippen die relevant zijn voor de beoordeling van de regionale meerwaarde. Sommige daarvan zijn bekend in het spraakgebruik, andere minder. Met het oog op een uniforme uitleg en toepassing van deze begrippen uit deze bijlage, zijn ze hieronder opgenomen en voorzien van een nadere omschrijving/toelichting.

- Arbeidsmigrant: onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft en in Nederland verblijft om tijdelijke werkzaamheden te verrichten¹;
- BREEAM = Building Research Establishment Environmental Assessment Method: is wereldwijd de leidende methode voor het beoordelen van de duurzaamheid van projecten in de gebouwde omgeving; minimaal de BREEAM-score "excellent" is gevraagd.
- Bruto toegevoegde waarde: de economische waarde die een bedrijf toevoegt aan de (regionale) economie, gemeten door het verschil te berekenen tussen de totale productiewaarde en de waarde van ingekochte materialen en diensten.
- Circulariteit: producten worden na gebruik ingezet als grondstof voor nieuwe producten of materialen.
- Cluster: een geografische locatie of regio waarin een groep bedrijven en andere instellingen (bijv. een universiteit) binnen een bepaald vakgebied in elkaars nabijheid gevestigd zijn.
- Duurzaamheid: het produceren of verkrijgen van dingen op een manier die het milieu en de natuur zo min mogelijk belast.
- Euregio: een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van gebieden van Limburgse gemeenten met aangrenzende buurgemeente, i.c. de Euregio Rijn-Maas-Noord (RMN) en de Euregio Maas-Rijn (EMR)
- Huisvestingsplan: een plan (document) van aanpak waarin wordt beschreven hoe wordt voorzien in voldoende en adequate huisvestingsplekken voor de werknemers en waar deze

¹ Deze omschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet goed verhuurderschap.

huisvestingsplekken zich (zullen) bevinden. Daarbij dient toepassing te worden gegeven aan de SNF-normen, zoals bedoeld in art. 12.11 van de Omgevingsverordening Limburg.

- Regio (regionale oorsprong): de regio, zijnde Noord-, Midden- of Zuid-Limburg waar de gemeente deel van uit maakt, én de direct daaraan grenzende gebieden binnen en/of buiten de provincie Limburg.
- Regionaal economische structuur: structuur van in de regio aanwezige bedrijfsmatige kernactiviteiten, clusters of sectoren, dan wel de benoemde economische speerpunten in lokale of regionale beleidskaders.
- R-ladder: 1Refuse-2Reduce-3Reuse-4Repair-5Recycle-6Recover; indeling voor de mate van circulariteit van een economische activiteit die loopt van het (her)ontwikkelen van een product met minder milieu-impact of minder abiotische grondstoffen (R1/2) via hergebruik of reparatie (R3/4) tot aan hergebruik van afvalstromen, dan wel er energie uit terug te winnen (R5/6).
- Sociale innovatie: een vernieuwing in de arbeidsorganisatie en in arbeidsrelaties die leidt tot verbeterde prestaties van de organisatie en ontplooiing van talenten. Dit betekent dat gestreefd wordt naar optimale inzet van kennis, kunde en diversiteit van mensen.
- Terreinquotiënt: de parameter die het gemiddelde ruimtegebruik weergeeft van hen die op een bedrijfskavel werken (vierkante meter gebruik per werknemer).
- Wensbeeld: de beoogde richting waarin de beoordelingsaspecten van de regionale meerwaarde zich dienen te ontwikkelen.

IV. Algemene randvoorwaarden/uitgangspunten

Naast de beoordelingsaspecten uit paragraaf II gelden er ook algemene randvoorwaarden/uitgangspunten waaraan moet worden voldaan:

- De eindgebruiker van de nieuwe bedrijfsvestiging dient te allen tijde bekend te zijn, anders is het toetsen of er sprake is van regionale meerwaarde namelijk niet mogelijk.
- Het uitsluitend hebben van een goede “regionale binding” zoals bedoeld in onderdeel 1 van paragraaf II, is níét voldoende om een bedrijfskavel groter dan 5 hectare toe te staan. Het gaat om een integrale kwalitatieve afweging per potentiële (nieuw)vestiger. Daarbij is tevens een bepaalde mate van maatschappelijke/economische meerwaarde vereist in combinatie met een aanvaardbare ruimtelijke en landschappelijke inpassing op de nieuwe (of uit te breiden) bedrijfslocatie (paragraaf II, onderdelen 2 en 3).
- Kosten voor het veranderen van de op dat moment aanwezige infrastructuur (weg/binnenvaart/spoor/lucht/buis/energie) komen in beginsel niet voor rekening van de overheid, indien deze aanpassing noodzakelijk is voor de daadwerkelijke vestiging van het (nieuwe) bedrijf.
- Claims, wensen, verwachtingen en doelstellingen die een eindgebruiker, zowel kwantitatief als kwalitatief aangeeft te hebben, moeten gebaseerd zijn op een gedocumenteerde en realistische onderbouwing. Alleen op basis van een goede onderbouwing kan zo objectief mogelijk worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van regionale meerwaarde van het (nieuwe) bedrijf.

Toelichting Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg

Algemeen

Artikel 2.4.5, vierde lid, van de Omgevingsverordening Limburg 2014 bevatte reeds een instructieregel voor gemeenten, die nieuwe en in de toekomst te herontwikkelen bedrijfskavels planologisch maximeerde op 5 hectare. In de nieuwe Omgevingsverordening Limburg, geldend vanaf 1 januari 2024, is een bepaling van gelijke strekking opgenomen in artikel 12.5, vierde lid. De instructieregel geldt niet voor bedrijfskavels groter dan 5 hectare die als zodanig reeds vóór 19 januari 2023 (datum inwerkingtreding vorige instructieregel) planologisch geregeld waren.

Op grond van deze instructieregel mogen in een omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan) of via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) geen bedrijfskavels worden toegestaan met een oppervlakte groter dan 5 hectare. Als een bedrijf toch een bedrijfskavel groter dan 5 hectare wenst, moet de betreffende gemeente een afweging maken of zij hieraan via een wijziging van het omgevingsplan of via een BOPA medewerking wil verlenen. Als dat het geval is heeft de gemeente, voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan of de verlening van de BOPA, een ontheffing van Gedeputeerde Staten nodig.

Artikel 1.6 van de Omgevingsverordening Limburg in samenhang met artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet, geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid ontheffing van een instructieregel te verlenen. Artikel 2.32, vijfde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat een ontheffing alleen wordt verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. De achtergrond van de ontheffingsbepaling is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van instructieregels tot onbillijkheden of fricties kan leiden. Afwijken van een regel kan soms gewenst zijn om een maatschappelijk gewenste activiteit of maatwerk in het individuele geval mogelijk te maken, die bij toepassing van de regel zelf niet kan worden uitgevoerd. Een dergelijke afwijking kan dan via een ontheffing worden toegestaan. Via deze beleidsregel en bijbehorende bijlage beogen Gedeputeerde Staten vooraf aan de aanvrager meer duidelijkheid en zekerheid te geven over de beoordeling van een ontheffingsverzoek en de uitkomst van deze beoordeling.

De instructieregel van artikel 12.5, vierde lid, van de Omgevingsverordening Limburg is gericht tot de gemeenten. Ingeval het vasthouden aan deze instructieregel in een concrete casus echter leidt tot een voor een gemeente onevenredige belemmering in haar zorg voor de fysieke leefomgeving in verhouding tot het met deze regel te dienen belang, dan kan ontheffing verlening een optie zijn. De gemeente zal in haar ontheffingsverzoek tevens moeten onderbouwen dat sprake is van een dergelijke onevenredige belemmering.

Ontheffing mogelijk bij regionale meerwaarde

In artikel 12.5, zesde lid, van de Omgevingsverordening Limburg is bepaald dat Gedeputeerde Staten slechts ontheffing van artikel 12.5, vierde lid, kunnen verlenen, indien ten aanzien van de nieuwe bedrijfskavel of te herontwikkelen bedrijfskavel(s) sprake is van 'regionale meerwaarde'. De bijlage bij de beleidsregel geeft inzicht in de beoordelingsaspecten aan de hand waarvan Gedeputeerde Staten de onderbouwing van een ontheffingsverzoek toetsen voor wat betreft het vereiste van regionale meerwaarde.

Het aspect 'regionale meerwaarde' omvat een drietal hoofdelementen:

- (regionale) bindingscomponent;
- een (potentieel) structuurversterkende bijdrage aan de regionale (Limburgse) economie;
- een adequate ruimtelijke inpassing van bedrijfsgebouwen en een passende kavelinrichting.

Deze hoofdindeling is vervolgens aan de hand van verschillende beoordelingsaspecten en wensbeelden nader ingevuld.

De bijlage kan tevens door gemeenten worden gebruikt bij hun eigen beoordeling in hoeverre sprake is van regionale meerwaarde bij een (nieuwe) bedrijfskavel groter dan 5 hectare. Door deze elementen van de beoordeling aan te houden, sluit men aan bij de beoordelingssystematiek die Gedeputeerde Staten hanteren bij de behandeling van het ontheffingsverzoek. Om landelijk meer consistentie te krijgen bij de invulling van de 'regionale meerwaarde' van grootschalige bedrijfsvestigingen (> 5 hectare), is in IPO-verband de 'Handreiking (regionale) Meerwaarde' opgesteld. Deze Handreiking hanteert op hoofdlijnen dezelfde driedeling en is in de bijlage voor de Provincie Limburg nader uitgewerkt in een aantal meer specifieke beoordelingselementen. De gemeente dient aan de hand van deze beoordelingsaspecten en in combinatie met een integrale eindafweging te onderbouwen of regionale meerwaarde wel of niet aan de orde is voor de betreffende bedrijfsvestiging.

Artikel 1 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 12.5, vierde lid, van de Omgevingsverordening Limburg. Daarbij gaat het dus om het toestaan van:

- bedrijfskavels met een oppervlakte groter dan 5 hectare;
- het samenvoegen van bestaande, in de praktijk vaak kleinere, bedrijfskavels tot een nieuwe bedrijfskavel, groter dan 5 hectare; en
- de mogelijkheid dat een bedrijf op meerdere bedrijfskavels (bedrijfs)gebouwen realiseert die onderling met elkaar zijn of worden verbonden en daarmee de grens van een bedrijfskavel overschrijden.

Artikel 2, eerste lid

Gedeputeerde Staten hechten eraan dat in het kader van het in een omgevingsplan of via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) toestaan van een bedrijfskavel groter dan 5 hectare, gelijke criteria worden gehanteerd om te beoordelen of ten aanzien van de bedrijfskavel sprake is van 'regionale meerwaarde'. Deze zijn opgenomen in de bijlage van deze beleidsregel. Tevens willen zij richting alle betrokken partijen helder maken hoe zij het aspect 'regionale meerwaarde' toetsen in het kader van de beoordeling van een ontheffingsverzoek als bedoeld in artikel 12.5 juncto artikel 1.6 van de Omgevingsverordening Limburg.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel a

Om te kunnen bepalen of er al dan niet sprake is van 'regionale meerwaarde' moeten alle beoordelingsaspecten van de bijlage worden doorlopen. Het bedrijf (nieuw of reeds gevestigd) levert bij elk aspect een onderbouwing. Deze onderbouwing zal mede afhangen van de specifieke (bedrijfs)situatie. Middels een integrale eindafweging wordt ten slotte onderbouwd in hoeverre met de komst dan wel uitbreiding van het (nieuwe) bedrijf sprake is van 'regionale meerwaarde' in de zin van deze beleidsregel. De onderbouwing per aspect en de integrale beoordeling nemen Gedeputeerde Staten mee bij de beoordeling van het verzoek om ontheffing.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel b

De bepaling ziet op de vereiste regionale afstemming met advies (Noord-, Midden-, Zuid-Limburg) over een voorgenomen wijziging of afwijking van het omgevingsplan. Deze regionale afstemming is nodig, aangezien de impact van een dergelijke grootschalige vestiging bijna altijd gemeentegrens overstijgend is. In de onderbouwing van het verzoek om ontheffing moet de gemeente verslag doen van de regionale afstemming. De onderbouwing van het ontheffingsverzoek van de gemeente kan in het regionale advies worden bevestigd, aangescherpt of als onvoldoende worden beschouwd. Dit advies wordt door Gedeputeerde Staten eveneens betrokken bij de beoordeling van het ontheffingsverzoek.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel c

Om goed te kunnen beoordelen in hoeverre een specifiek bedrijf inderdaad meerwaarde heeft voor de regio achten Gedeputeerde Staten het noodzakelijk om vooraf te weten wie de eindgebruiker van de (nieuwe) bedrijfskavel(s) is. De beoordeling op basis van vragen in de bijlage zal immers van bedrijf tot bedrijf verschillen. Zonder zicht op de eindgebruiker heeft de uitkomst van deze beoordeling weinig of geen realiteitswaarde.