Raadsvoorstel

afdeling	steller	gouda
Ruimtelijk beleid en advies	J.J. Engelbert	15 februari 2022
dossiernummer	telefoon	
5982	0182588149	

onderwerp
Vast te stellen voorbereidingsbesluit

Geheimhouding
Op grond van artikel 10, tweede lid, Wob wordt dit voorstel u aangeboden onder geheimhouding. Op dit moment kunnen flitsbezorgsupermarkten met dark stores zich mogelijk overal vestigen waar het bestemmingsplan detailhandel toe staat. Wanneer het voorbereidingsbesluit niet onder geheimhouding wordt aangeboden, is er reële gelegenheid dat flitsbezorgsupermarkten vóór inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit nieuwe vestigingen kunnen openen. Dit ondermijnt de werking van het voorbereidingsbesluit en leidt tot onevenredige benadeling van de gemeente. Door oplegging onder geheimhouding tot openbaarmaking van het besluit dient behandeling op geheime basis plaats te vinden.

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten tot:

1. te verklaren dat een paraplubestemmingsplan wordt voorbereid voor het gehele grondgebied van de gemeente Gouda om flitsbezorgsupermarkten met zgn. darkstores te reguleren, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende verbeelding met identificatie NL.IMR0.0513.VBDarkstores-va01;
2. dat het verboden is het (bestaande) gebruik van de desbetreffende gronden en bouwwerken, of gedeelten daarvan, zoals dit bestond op het moment van inwerkingtreding van dit besluit, te wijzigen naar:
   o vormen of vestigingen van bedrijvigheid die blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering zijn te kwalificeren als flitsbezorgsupermarkt met darkstore*:*
3. dat een flitsbezorgsupermarkt met darkstore een specifieke vorm van bedrijvigheid is die niet is gericht op het klassieke winkelen, in de zin dat mensen ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen en wordt als volgt gedefinieerd:
   o Een opslag/specifieke vorm van flits-distributie-/magazijnlocatie, al dan niet voorzien van een afhaalloket, van waaruit zeer snel in hoofdzaak dagelijkse boodschappen worden geleverd bij klanten die digitaal hun bestelling plaatsen;
4. dat het college van burgemeester en wethouders op verzoek een omgevingsvergunning kan verlenen om af te wijken van het onder 2 bedoelde verbod, indien het voorgenomen gebruik het (in procedure te brengen) paraplubestemmingsplan niet doorkruist;
5. te bepalen dat dit besluit in werking treedt op de dag van publicatie in het gemeenteblad, op ruimtelijkeplannen.nl en lokale kranten.
6. de geheimhouding die op grond van artikel 25 2e lid van de gemeentewet door het college is opgelegd te bekrachtigen. Deze geheimhouding geldt tot daags na de bekendmaking van het besluit in het gemeenteblad.

Toelichting

Er is inmiddels veel te doen over de komst van flitsbezorgers in Nederland en nu ook mogelijk in Gouda. Door uw gemeenteraad is hier recent een motie over aangenomen om de komst van zogenaamde “dark stores” (planologisch) te ontmoedigen dan wel geheel te blokkeren en uw raad daartoe de planologisch geëigende middelen voor te leggen.

gemeente
gouda

In steden waar deze zaken reeds gevestigd zijn zoals bv Amsterdam en Rotterdam, veroorzaken deze fitsbezorgers veel overlast. Beide gemeenteraden hebben daarom besloten de vestiging van deze zaken voorlopig een halt toe te roepen. Andere gemeenten zijn dit nu ook aan het overwegen.

Inmiddels heeft zich ook in Gouda een filtsbezorgpartij gemeld die zich in de binnenstad zou willen vestigen. Het exploiteren van een flitsbezorgsupermarkt/darkstores past gelet op haar ruimtelijke uitstraling, naar mening van het college, niet binnen de bestemming ‘detailhandel’. Het gaat om een relatief nieuw fenomeen waar een rechter nog geen oordeel over heeft kunnen vellen. Het kan zijn dat een rechter anders oordeelt over onze stellingname. Hierdoor is een dubbele zekering gewenst.

Vanuit de omgeving zijn al meerdere brieven ontvangen met het verzoek om de vestiging tegen te houden en ook zijn verschillende petities gestart om de komst tegen te houden. Om op voorhand ongewenste hinder van dit soort bedrijven te voorkomen, wordt uw raad, vanuit het principe dubbel zekeren, voorgesteld om voor de gehele gemeente een voorbereidingsbesluit te nemen. Ook wordt voorgesteld om een paraplubestemmingsplan op te stellen. In voorbereiding op het paraplubestemmingsplan wordt onderzocht op welke locaties en onder welke randvoorwaarden flitssupermarkten met darkstores (stadsbreed) wel kunnen worden toegestaan.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Wat zijn flitsbezorgsupermarkten met 'dark stores'?
Het is het gevolg van de verschuiving van fysiek naar digitaal winkelen die ca. twee decennia geleden in gang is gezet. Flitsbezorgsupermarkten zijn een onderdeel van de toenemende trend om online te winkelen en voorzien in de behoefte van bepaalde consumentengroepen. Ze voorzien in een (toenemende) behoefte aan gemak.
De bedrijfsvoering is erop gericht om zeer snel, vaak binnen 10-20 minuten, de dagelijkse of vergeten boodschappen te bezorgen bij degene die deze online bestelt. Dit doen ze met eigen bezorgers. Hiervoor hebben ze een fijnmazig netwerk van vestigingen nodig, in de nabijheid van hun klanten, van waaruit ze hun boodschappen bezorgen.

Het aantal bedrijven dat deze service biedt, en het aantal locaties van waaruit dit wordt gefaciliteerd, neemt in den lande snel toe. De vestigingen (dark stores) van waaruit de diensten opereren, hebben vaak afgeplakte gevels en de vestigingen zijn niet toegankelijk voor winkelend publiek, zoals bij een standaard supermarkt wel het geval is.

2 Argumenten

2.1 Darkstores kunnen veel overlast veroorzaken

Flitsbezorgsupermarkten met dark stores kunnen op meerdere plekken in de stad zorgen voor een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Hierdoor ontstaat een onaanvaardbare druk op de openbare ruimte. Die knelpunten zorgen voor verkeersonveilige situaties door de laad- en losbewegingen, de vele geparkeerde fietsen en het aan- en afrijden daarvan. Laden en lossen vindt vaak meerdere keren per dag plaats, waardoor de straat meerdere keren per dag versperd is.

Flitsbezorgsupermarkten met dark stores zijn niet te kwalificeren als 'winkel' in de zin van de Winkeltijdenwet en de gemeentelijke Winkeltijdenverordening. Hierdoor hoeven deze diensten zich niet aan de openingstijden uit de winkeltijdenwet te houden. Vanuit omwonenden in steden waar deze darkstores reeds gevestigd zijn, worden op meerdere plekken en veelvuldig klachten ontvangen over geluidoverlast van bezorgers (ook in de late avond). Daarnaast klagen omwonenden over de claim op de openbare ruimte door de vele bezorg(bak)fietsen en scooters die her en der worden geparkeerd. Er zijn verschillende locaties waar niet meer gesproken kan worden van een aanvaardbaar woonmilieu.

Inmiddels heeft zich ook in Gouda zich een filtsbezorgpartij gemeld die zich in de binnenstad zou willen vestigen. Vanuit de omgeving zijn al meerdere brieven ontvangen met het verzoek

om de vestiging tegen te houden omdat hier ook voor een aantasting van het woonmilieu wordt gevreesd.

2.2 Een voorbereidingsbesluit is nodig ter voorkoming van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen totdat het nieuwe planologische kader geldt.

Als wordt gekeken naar de locaties waar de darkstores zich willen vestigen, zit hier vaak een detailhandelsbestemming op. Onder detailhandel wordt verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen, die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Volgens vaste rechtspraak moeten bestemmingen naar algemeen spraakgebruik worden uitgelegd, hierbij is voornamelijk relevant wat de ruimtelijke uitstraling is van een bedrijfsactiviteit. Van detailhandel is sprake indien bedrijfsmatig goederen te koop worden aangeboden aan klanten. De RvS heeft hierbij eveneens van belang geacht of er producten worden geëtaleerd en de toegankelijkheid van de ruimte. Volgens de RvS zijn dit indicatoren of er sprake is van detailhandel (ECLI:NL:RVS:2021:1546).

Bij darkstores worden producten aangeboden aan klanten, maar er worden geen producten geëtaleerd en de ruimtes zijn normaliter ook niet publiekelijk toegankelijk. Verder is de ruimtelijke uitstraling niet te vergelijken met die van normale winkels. De ruimtelijke uitstraling heeft eerder iets weg een distributiebedrijf dan van detailhandel. Vooralsnog gaan wij er dan ook vanuit dat de vestiging van darkstores niet zijn toegestaan binnen de functie detailhandel.

Het probleem met dit relatief nieuwe concept is dat hiervoor nog geen jurisprudentie over heeft plaatsgevonden en dat ook gemeenten waar deze zaken inmiddels al wel gevestigd zijn, ook niet meer zo zeker zijn dat dat dit niet onder detailhandel zal vallen, terwijl er wel veel hinder door omwonenden wordt ervaren.

Om de mogelijkheid van nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met darkstores met onmiddellijke ingang te bevriezen, wordt uw raad voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te nemen. Door het voorbereidingsbesluit is het niet langer toegestaan om voor het aangewezen gebied zonder nadere ruimtelijke afweging gronden of bouwwerken in gebruik te nemen als flitsbezorgsupermarkt met darkstore.

2.3 De geldende bestemmingsplannen bieden mogelijk onvoldoende garantie om deze ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Om nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met darkstores zonder nadere ruimtelijke afweging te voorkomen, dient er een paraplubestemmingsplan te worden vastgesteld, waarin het vestigen van nieuwe flitsbezorgsupermarkten met darkstores wordt gereguleerd.
In voorbereiding op het paraplubestemmingsplan wordt onderzocht op welke locaties en onder welke randvoorwaarden flitssupermarkten met darkstores kunnen worden toegestaan. Ook wordt nader onderzocht in welke gebieden deze functie niet gewenst is. Aangezien deze gebieden nu nog niet duidelijk zijn, geldt dit voorbereidingsbesluit voor het gehele grondgebied van Gouda. De wettelijke eis is dat uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit het ontwerp van het (paraplu)bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

3 Kanttekeningen

3.1 Kanttekeningen

Op basis van het voorbereidingsbesluit kan het verbod tot vestigen van een nieuwe flitsbezorgsupermarkt met darkstore worden doorbroken bij een omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning kan worden verleend wanneer het gebruik van een flitsbezorgsupermarkt met darkstore op een bepaalde locatie (de randvoorwaarden in) het in voorbereiding zijnde paraplubestemmingsplan niet doorkruist.

3.2 Kanttekeningen

Op de beoogde locatie van de op dit moment geïnteresseerde flitsbezorger kan op dit moment worden gehandhaafd omdat de flitsbezorger ruimtelijk gezien niet past binnen de daar geldende bestemming. Hier kunnen dus al handhavingsbesluiten worden genomen indien de flitsbezorger begint met exploitatie. Om handhaving zeker te stellen, gelet op de nog niet bestaande jurisprudentie over deze branche, ligt dit voorbereidingsbesluit voor zodat ondubbelzinnig kan worden gehandhaafd.

4 Juridische- / financiële gevolgen

De gemeenteraad is bevoegd inzake artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening een voorbereidingsbesluit te nemen.

Door oplegging onder geheimhouding tot openbaarmaking van het besluit dient behandeling op geheime basis plaats te vinden.

Buiten de in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro limitatief opgesomde oorzaken is voor tegemoetkoming in planschade geen plaats. Omdat een besluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro (voorbereidingsbesluit) niet in artikel 6.1, tweede lid van de Wro is vermeld, kan voor schade als gevolg van het voorbereidingsbesluit geen tegemoetkoming op de voet van artikel 6.1., eerste lid, van de Wro worden toegekend (vgl ECLI:NL:RVS:2018:1698). Planschade is niet aan de orde zolang het voorbereidingsbesluit van kracht is. In het paraplubestemmingsplan loopt de gemeente mogelijk wel risico op planschade. Daarom zal op basis van dat plan een planschade-onderzoek uitgevoerd worden naar de te nemen maatregelen.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

Er zijn ook positieve kanten aan de vestiging van flitsbezorgsupermarkten met dark stores. Ze zijn onderdeel van de trend om meer online te winkelen en voorzien in een (toenemende) behoefte aan gemak. Hiernaast zorgen ze voor werkgelegenheid, onder andere voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Ook maken deze diensten veelal gebruik van milieuvriendelijke vervoersmiddelen, zoals elektrische fietsen, hiermee dragen ze bij aan de doelstelling van het zero-emissievervoer in de stad. Het bezorgen resulteert ook in minder autobewegingen van klanten. Deze argumenten wegen op dit moment niet op tegen negatieve effecten van het aantasten van het woon- en leefklimaat.

6 Communicatie / interactiviteit

Na vaststelling door de raad zal het voorbereidingsbesluit conform artikel 3.7, lid 7 Wro bekend worden gemaakt om in werking te treden. De publicatie zal plaatsvinden in de Goudse Post, in het gemeentebladen via ruimtelijkeplannen.nl. Het voorbereidingsbesluit wordt na publicatie ter inzage gelegd en treedt daarmee in werking.