EMBARGO TOT AGENDERING EN BESPREKING IN DE VERGADERING VAN DE GEMEENTERAAD (VERTROUWELIJK)

Rotterdam, 18 januari 2022 22bb000058

Aan:
de gemeenteraad

document is vastgesteld tijdens raadsvergadering 030222

Onderwerp:
Vaststelling voorbereidingsbesluit Actualiseren bestemming detailhandel.

Gevraagd besluit:
Samenvattend stellen wij uw raad voor een voorbereidingsbesluit te nemen voor het gehele grondgebied van de gemeente Rotterdam om de planologische mogelijkheid te bevriezen om zonder nadere ruimtelijke afweging nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* te openen.

Embargo
Op grond van het 'Beleidskader verstrekking openbare en geheime informatie aan de raad 2020' en artikel 10, tweede lid, Wob wordt dit voorstel u aangeboden onder embargo. Vertrouwelijkheid is geboden tot de behandeling van het voorstel in de openbare raadsvergadering van uw gemeenteraad. Op dit moment kunnen flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* zich overal vestigen waar het bestemmingsplan detailhandel toe staat. Wanneer het voorbereidingsbesluit niet onder embargo wordt aangeboden tot agendering in uw gemeenteraad, 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 embargo tot behandeling van het voorstel in de openbare raadsvergadering dient behandeling in de raadsommissie op vertrouwelijke basis plaats te vinden.

Waarom dit voorstel? /Waarom nu voorgelegd?
Flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* (snelle bezorgsupermarkten met magazijnen en zonder winkelfunctie) spreiden zich sinds een aantal maanden als een olievlek over de stad uit. Ondanks dat ze niet voor publiek toegankelijk zijn, vallen ze binnen het begrip detailhandel en kunnen ze zich dus zonder nadere ruimtelijke afweging vestigen in panden met een detailhandelsbestemming. Op meerdere plekken leidt dit tot een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Het gaat daarbij om verkeersonveilige situaties, geluidsoverlast (ook in de nachtelijke uren), tot achteruitgang van winkelgebieden vanwege het ontbreken van een ontmoetingsfunctie en door de ongewenste uitstraling van de vestigingen (geblindeerde/afgeplakte gevels).

Toen de eerste flitsbezorgsupermarkten zich vestigden in Rotterdam, was de veronderstelling dat ze in het bestemmingsplan onder distributie zouden vallen en ze daarom geweerd konden worden in panden met een detailhandelsbestemming.

Bestudering van jurisprudentie in hieraan gerelateerde zaken heeft ertoe geleid dat dit standpunt is gewijzigd. Flitsbezorgsupermarkten kunnen op dit moment niet geweerd worden uit panden met een detailhandelsbestemming, terwijl ze vaak ruimtelijk niet passen in de gebieden waar ze zich vestigen.

Hierom wordt een paraplubestemmingsplan voorbereid om deze specifieke vorm van detailhandel te reguleren. Dat vraagt nog om uitwerking.

Dit voorbereidingsbesluit beoogt om op een zo kort mogelijke termijn de bestaande planologische situatie te bevriezen opdat -tijdens de periode die nodig is om het paraplubestemmingsplan te ontwerpen- flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* zich niet zonder nadere planologische afweging op ongewenste plekken kunnen vestigen. Met de mogelijkheid van een doorbreking van dit verbod in het voorbereidingsbesluit, blijft het mogelijk nieuwe vestigingen toe te staan als – kortgezegd – een goed woon- en leefklimaat en vitaal kerngebied/winkelgebied gewaarborgd is.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen
Op 28 april 2021 heeft wethouder Economie, Wijken en Kleine kernen de commissie voor Energietransitie, Duurzaamheid, Economie en Mobiliteit (EDEM) toegezegd een kader te zullen ontwikkelen om de vestiging en overlast van snelle bezorgbedrijven, zoals Gorillas te reguleren (21bb5689). Met dit voorbereidingsbesluit gaan wij ervan uit dat deze toezegging is afgedaan.

Vestiging van flitsbezorgdiensten past niet in de aanpak Vitale Kerngebieden (2021). De aanpak vitale kerngebieden geeft uitvoering aan belangrijke opgaven uit de Detailhandelsnota (2017) en de Rotterdamse Herstel- en Vernieuwingsagenda (sept. 2020). Dit wordt hieronder toegelicht onder 'Aantasting Vitale Kerngebieden'.

Toelichting:

Wat zijn flitsbezorgsupermarkten met 'dark stores'?
In Rotterdam is een groot aantal bezorgdiensten actief. 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. Sinds medio 2021 zijn in Rotterdam ook flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* aanwezig. Op dit moment hebben vier flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* voet aan de grond gezet in Rotterdam (Gorillas, Zapp, Flink en Getir).

Zij zullen de komende maanden het aantal vestigingen flink gaan uitbreiden. Naar verwachting zullen er in de komende maanden ook nog meer concurrenten volgen. 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 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.

Definitie
Een flitsbezorgsupermarkt met *dark store* is een specifieke vorm van detailhandel 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:

Een opslag-/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.

Categorieën bezorgdiensten voor maaltijden en boodschappen
Bezorgdiensten voor maaltijden en boodschappen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:
1. Flitsbezorgsupermarkten met eigen bezorgers en *dark stores*
2. Overige detailhandel, waaronder zogenoemde *dark kitchens* (keukens waar alleen maaltijden voor bezorging worden bereid) met eigen bezorgers
3. Horecagelegenheden met eigen bezorgers, zoals Berenrestaurants
4. Zelfstandige bezorgdiensten (zoals Thuisbezorgd, Deliveroo, Uber Eats) die worden ingezet door:
   a. reguliere horecagelegenheden;
   b. detailhandel, waaronder zogenoemde *'dark kitchens'*.

Op basis van jurisprudentie is recent geconcludeerd dat flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* (categorie 1) onder de detailhandelsfunctie vallen en daarmee binnen alle detailhandelsbestemmingen zijn toegestaan zonder nadere planologische afweging. Afhankelijk van de locatie kan daardoor het woon- en leefklimaat onder druk komen te staan. Om dit te voorkomen wordt met dit voorbereidingsbesluit beoogd om op een zo kort mogelijke termijn de bestaande planologische situatie te bevriezen.
Vestigingen die afhaal- en bezorgmogelijkheden aanbieden zoals Domino's en de zogenaamde 'dark kitchens' en die met eigen bezorgers of zelfstandige bezorgdiensten bezorgen (categorieën 2 en 4b) zijn al langer actief met een stabiel aantal vestigingen. Het gaat hierbij om bedrijven met alleen een keuken en bezorgfunctie zonder eetgelegenheid ter plaatse. Deze vestigingen zijn ook toegestaan binnen de functie detailhandel. Het voorbereidingsbesluit richt zich niet tot dit type vestigingen met bezorgservice.

Horecagelegenheden met een bezorgfunctie (categorieën 3 en 4a) zijn alleen toegestaan binnen de bestemming horeca. Hiervoor gelden nadere regels voor vestiging om overlast te voorkomen. Het voorbereidingsbesluit richt zich niet tot horecavestigingen met een bezorgservice.

Positieve kanten aan flitsbezorgsupermarkten met 'dark stores'
We zien 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 ze veelal gebruik van milieuvriendelijke vervoersmiddelen, zoals elektrische fietsen, hiermee dragen ze bij aan de doelstelling van het zero-emissie-vervoer in de stad. Het bezorgen resulteert ook in minder autobewegingen van klanten.

Flitsbezorgsupermarkten kunnen een goede invulling zijn voor leegstaande (winkel)panden buiten onze vitale kerngebieden en kunnen daar bijdragen aan het tegengaan van verloedering.

Aantasting vitale kerngebieden
In vitale kerngebieden is de vestiging van flitsbezorgsupermarkten niet gewenst. Onze maatschappij verandert razendsnel en het retaillandschap beweegt onverminderd mee. Ondanks deze veranderingen blijft er in de stad een behoefte aan ontmoetingen en daarmee ontmoetings- en verblijfsplekken voor inwoners en bezoekers van waarde.
Om als stad toekomstbestendig te zijn vormen we met de Aanpak Vitale Kerngebieden monofunctionele winkelgebieden om tot aantrekkelijke, groene, sociale en lokale plekken waar een mix aan functies aanwezig is en een diversiteit aan activiteiten plaatsvindt - cultuur, leisure, horeca, winkels, werken, consumeren en wonen - en waar ontmoeten centraal staat. Flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* dragen niet bij aan deze ontmoetingsfunctie. Ze zijn niet toegankelijk voor het winkelend publiek en dragen niet bij aan de ontmoetingsfunctie. Ook de uitstraling van de panden (dichtgeplakte ramen) en hieronder nader omschreven hinder en overlast zorgen ervoor dat de vitale kerngebieden onder druk komen te staan.

Hinder en overlast
Flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* zorgen op meerdere plekken in de stad voor een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Op een aantal plekken ontstaat 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 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.

Brede aanpak
Er wordt ingezet op een brede aanpak. Naast het voorbereidingsbesluit wordt er op meerdere vlakken gewerkt aan het voorkomen van en het aanpakken van overlast van flitsbezorgsupermarkten. Zowel bestuurlijk als ambtelijk worden gesprekken gevoerd met de ondernemers van flitsbezorgsupermarkten. Deze gesprekken gaan over (mogelijke) vestigingslocaties en het voorkomen van – en het aanpakken van gesignaleerde – overlast.
Er worden ook gesprekken met pandeigenaren en verhuurmakelaars gevoerd.

Aan de andere kant worden we benaderd door inwoners, winkeliers en pandeigenaren over overlast die zij ervaren – of vrezen – van flitsbezorgsupermarkten. Zij doen een beroep op de gemeente om vestiging te reguleren en overlast aan te pakken.
Zo is er onlangs een zienswijze ingediend - door 40 ondernemers /pandeigenaren/ verhuurders die bij elkaar bijna 30% van de winkelpanden in het winkelgebied Bergse Dorpsstraat in eigendom hebben - op het ontwerpbestemmingsplan Kern en Plassen, waarin zij de gemeente verzoeken de mogelijkheid voor vestiging van flitsbezorgsupermarkten in hun winkelgebied aan banden te leggen.

Parapluherziening bestemmingsplan
Om nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* zonder nadere ruimtelijke afweging te voorkomen, dient er een paraplubestemmingsplan te worden vastgesteld, waarin het vestigen van nieuwe flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* wordt gereguleerd.

In voorbereiding op het paraplubestemmingsplan onderzoekt een ambtelijke werkgroep - bestaande uit een stedenbouwkundige, planoloog, jurist, landschapsarchitect en adviseurs economie, mobiliteit en veilig - op welke locaties en onder welke randvoorwaarden flitssupermarkten met *dark stores* 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 Rotterdam. De wettelijke eis is dat uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit het ontwerp van het (paraplu)bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. In ieder geval zal het ontwerp paraplubestemmingsplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage worden gelegd. Naar de huidige stand van zaken is dat dus uiterlijk vóór 1 juli 2022.

Voorbereidingsbesluit
Om de mogelijkheid van nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met *dark stores* met onmiddellijke ingang te bevriezen, wordt uw raad voorgesteld om - vooruitlopend op het vaststellen van het paraplubestemmingsplan - een voorbereidingsbesluit te nemen. Door het voorbereidingsbesluit is het niet langer toegestaan om voor het aangewezen gebied (bijlage 1 grondgebied van Rotterdam) zonder nadere ruimtelijke afweging gronden of bouwwerken in gebruik te nemen als flitsbezorgsupermarkt met *dark store*.

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

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

- Door oplegging onder embargo tot behandeling van het voorstel in de openbare raadsvergadering dient behandeling in de raadsommissie op vertrouwelijke basis plaats te vinden.

- 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.

- Voor het overige zijn er geen consequenties.

Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage:
Kaart voorbereidingsbesluit Actualiseren bestemming detailhandel

Ontwerpbesluit:

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 18 januari 2022 (raadsvoorstel nr. *dit vult de griffie later in*);

gelet op artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening;

besluit:

1. te verklaren dat een paraplubestemmingsplan wordt voorbereid voor het gehele grondgebied van de gemeente Rotterdam om flitsbezorgsupermarkten met zgn. *dark stores* te reguleren, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende verbeelding met identificatie NL.IMRO.0599.VB3099DarkStores-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:
    - vormen of vestigingen van detailhandel die blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering zijn te kwalificeren als flitsbezorgsupermarkt met *dark store*;
3. dat een flitsbezorgsupermarkt met *dark store* een specifieke vorm van detailhandel 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:
    - Een opslag-/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 na publicatie in het gemeenteblad, op ruimtelijkeplannen.nl en lokale kranten.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van "Dit vult griffie later in"

De griffier, De voorzitter,