



Nota van Beantwoording zienswijzen en ambtshalve wijzigingen

Paraplubestemmingsplan Darkstores

Raad van Amsterdam, 10 mei 2023

1. Inleiding

Aanleiding

Het paraplubestemmingsplan reguleert de vestiging van darkstores. Er geldt een zogenaamd algemeen gebruiksverbod, waarvan bij omgevingsvergunning door het college afgeweken kan worden. Daarbij wordt beoordeeld of een darkstore op de gewenste locatie niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, de gebruiksmogelijkheden van de openbare ruimte en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden (voorwaarden uit het paraplubestemmingsplan).

Het paraplubestemmingsplan heeft betrekking op een groot gedeelte van de gemeente Amsterdam, zoals woonwijken, gemengde woon-werkgebieden en bedrijfsomgevingen waar (dichtbij) gewoond wordt. Concreet betekent dit dat het plangebied geen betrekking heeft op de grote bedrijventerreinen aan de randen van de stad en het niet-stedelijke (buiten)gebied van Amsterdam.

Procedureel

Overeenkomstig het bepaalde in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) heeft het ontwerpbestemmingsplan met ingang van donderdag 5 januari 2023 tot en met woensdag 15 februari 2023 ter inzage gelegen op het stadsloket op de Stopera en was tevens digitaal raadpleegbaar via www.ruimtelijkeplannen.nl. Gedurende de periode van terinzagelegging kon eenieder een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan naar voren brengen bij de gemeenteraad van Amsterdam. In deze nota worden de zienswijzen over het ontwerpbestemmingsplan na een korte samenvatting inhoudelijk beantwoord. Deze nota, met de daarbij behorende bijlagen, maakt integraal onderdeel uit van het te nemen raadsbesluit over het bestemmingsplan.

Ontvangen zienswijzen

De volgende zienswijzen zijn ontvangen:

1. Getir en Gorillas;
2. Flink;
3. E-commerce Nederland;
4. Hemwood Advocaten, namens DB21 B.V. en Gorillas Technologies Netherlands B.V.;
5. Adressanten 5;
6. Adressant 6;
7. Adressant 7;
8. Adressant 8.

Tijdigheid zienswijzen

Overeenkomstig artikel 3.8 Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat zienswijzen omtrent het ontwerpbestemmingsplan door eenieder naar voren kunnen worden gebracht. Volgens artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken. Deze termijn vangt, gelet op het tweede lid van dit artikel, aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd, in dit geval op 5 januari 2023. Een zienswijze is tijdig ingediend als deze voor het einde van de termijn is ontvangen. Bij verzending per post is een zienswijze tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. De termijn liep tot en met 15 februari 2023. Alle zienswijzen zijn tijdig ingediend en kunnen in behandeling worden genomen.

Inhoudelijke behandeling

De zienswijzen zijn samengevat weergegeven. Dit betekent niet dat onderdelen van de zienswijzen, die eventueel niet expliciet worden genoemd, niet bij de beoordeling zijn betrokken. De reacties zijn in hun geheel en in onderlinge samenhang beoordeeld (hoofdstuk 2). De zienswijzen zijn als bijlage bij deze nota gevoegd. Per onderdeel van een zienswijze wordt aangegeven of de zienswijze aanleiding geeft tot wijziging van het (ontwerp)bestemmingsplan. Een aanpassing van de toelichting wordt niet aangemerkt als een wijziging van het (ontwerp)bestemmingsplan.

De beantwoording van de zienswijzen moet geacht worden een onderdeel te zijn van het vast te stellen bestemmingsplan en vult in die zin de motivering van het besluit aan.

Ambtshalve wijzigingen

Ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan zijn enkele (ambtshalve) wijzigingen voor het vast te stellen bestemmingsplan doorgevoerd. In hoofdstuk 3 van deze nota worden deze wijzigingen toegelicht.

2. Beantwoording zienswijzen

a. Getir en Gorillas

- a. Getir en Gorillas herkennen zich niet in het gebruiksverbod op darkstores, omdat zij hun vestigingen zelf city stores noemen. Zo worden de locaties ook genoemd in de zienswijze/inspraakreactie.

Reactie:

Wij zien geen aanleiding om het woord darkstore te vervangen in het paraplubestemmingsplan Darkstores en het ruimtelijk afwegingskader flitsbezorging vanuit een darkstore (nu: Beleidsregel darkstores 2023). Hoewel het concept darkstore in ontwikkeling is, hebben we vanaf het begin kennis kunnen maken met flitsbezorging vanuit opslagruimtes. Tot op heden is ook nog niet vastgesteld dat een darkstore aan te merken zou zijn als een hoofdzakelijk op publiek gerichte functie, iets dat een city store suggereert te zijn. Verder valt niet uit te sluiten dat toekomstige nieuwe aanbieders en/of een aantal vestigingen van bestaande aanbieders terugkeren naar het oorspronkelijke bedrijfsconcept. Wij menen dat het woord darkstore nog steeds het meeste recht doet aan datgene wat het bestemmingsplan beoogt te regelen. Wij zullen om die reden in het vervolg van deze zienswijzen blijven spreken van darkstore, daar waar Getir en Gorillas spreken van een 'city store'.

- b. Getir en Gorillas zijn van mening dat een volledig gebruiksverbod onevenredig en niet noodzakelijk is en daarmee niet in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn. In het bestemmingsplan is niet aangegeven waar darkstores wel toelaatbaar zijn en er ontbreekt een passende bestemming aan gronden. Het ontwerpbestemmingsplan is dan ook niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Zij doen de suggestie om een darkstore toe te voegen aan de Staat van bedrijfsactiviteiten als een categorie 2-bedrijf.

Reactie:

In de toelichting wordt uitgebreid uiteengezet dat het gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkmogelijkheid voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid en non-discriminatie, zoals bedoeld in Europese Dienstenrichtlijn. Wij volstaan om daar naar te verwijzen.

In aanvulling daarop en als toelichting op de keuze van een gebruiksverbod dient het volgende. Flitsbezorgdiensten zijn sinds 2020 veelvuldig in opkomst in Nederland. Gelet op de inzichten die zijn ontstaan door ontvangen klachten, handhavingsverzoeken en waarnemingen in Amsterdam, maar ook in andere gemeenten met flitsbezorgdiensten, is het inmiddels algemeen bekend dat flitsbezorgdiensten (ernstige) negatieve effecten op de (woon)omgeving kunnen hebben. De regulering van de vestigingsmogelijkheden van flitsbezorgdiensten wordt derhalve noodzakelijk geacht met het oog op het beschermen van het stedelijk milieu en bewoners. Het bestemmingsplan is geschikt om dit doel te bereiken, gaat niet verder dan nodig is en het doel kan niet met minder beperkende maatregelen worden bereikt. Het reguleren van de activiteiten van flitsbezorgdiensten is weliswaar deels mogelijk met het Activiteitenbesluit, de APV en de Wegenverkeerswet, maar deze maatregelen zijn geen volwaardig alternatief voor regulering die door het paraplubestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt. Deze maatregelen kunnen slechts ten dele de ruimtelijke impact van een specifieke locatie beperken, maar hebben geen invloed op het totaal aan ruimtelijke effecten van een flitsbezorgdienst op de beoogde omgeving van een darkstore. Alleen door een algemeen verbod op darkstores in het bestemmingsplan met de mogelijkheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te kunnen wijken, met in achtneming

van de Beleidsregel darkstores 2023, kan rekening worden gehouden met lokale omstandigheden. Het geeft de mogelijkheid om maatwerk te leveren om zo controle te houden over een aangenaam woon- en leefklimaat. Ook kunnen met het oog op een goede ruimtelijke ordening eventueel voorschriften aan een omgevingsvergunning worden gesteld.

Voorschriften en planologisch maatwerk zijn nodig omdat het gemengd stedelijk gebied een pluriforme omgeving betreft. Dat betekent dat in de ene situatie het gemengd gebied meer lijkt op een woonomgeving en in de andere situatie bedrijven relatief gezien de overhand hebben.

Beleidsmatig is het bovendien wenselijk dat een representatieve en veilige omgeving voor bezoekersstromen geborgd kan worden in een op publiek gerichte (bedrijfs)omgeving.

Hoewel het concept darkstore in ontwikkeling is, hebben we vanaf het begin kennis kunnen maken met flitsbezorging vanuit opslagruimtes en bovengemiddelde overlast. Ook valt niet uit te sluiten dat toekomstige nieuwe aanbieders en/of een aantal vestigingen van bestaande aanbieders terugkeren naar het oorspronkelijke concept. Ook om deze reden is regulering in de vorm van een gebruiksverbod in combinatie van een afwijkingsmogelijkheid nog altijd nodig.

Een aantal darkstores die op voorhand als passend worden beoordeeld binnen de uitgangspunten van de Beleidsregel darkstores 2023 zijn in afwijking van het gebruiksverbod positief bestemd (artikel 2.3). Dit geldt niet voor darkstores die slechts voor bepaalde tijd als passend worden beoordeeld. In die situaties kan een tijdelijke omgevingsvergunning uitkomst bieden. Gelet op het voorgaande achten wij het niet wenselijk om darkstores bij recht toe te staan door deze toe te voegen aan de Staat van bedrijfsactiviteiten.

- c. Uit de definitie van darkstore blijkt niet wat onder 'in hoofdzaak' wordt verstaan en dus ook niet waar het omslagpunt tussen bedrijfsvoeringen ligt. Het is volgens Getir en Gorillas dan ook maar de vraag of een absoluut gebruiksverbod een dwingende reden van algemeen belang is dat gerechtvaardigd is.

Reactie:

Wij menen dat de definitie voldoende duidelijk is over wat bedoeld wordt met 'in hoofdzaak'. De vraag of een bepaalde activiteit de hoofdzaak is speelt ook bij andere functies zoals bedrijf, horeca en detailhandel. Als in een concreet geval sprake is van een openstelling van een vestiging voor klanten, waarbij ook producten ter plaatse afgehaald dan wel online gekocht kunnen worden via bijvoorbeeld een tablet, zal moeten worden beoordeeld in hoeverre dit de hoofdactiviteit is dan wel een ondergeschikte activiteit van de darkstore. Dit kan beoordeeld worden aan de hand van bijvoorbeeld omzetcijfers, uitstraling en inrichting, presentatie, aantal transacties en personeelsbestand. Als de bedrijfsvoering in hoofdzaak is te duiden als darkstore dan is die activiteit doorslaggevend. Daarbij geldt ook dat het uiterlijk van een darkstore niet ter zake doet. Een (opslag)ruimte is nog geen winkelruimte, dit kan ook een woonkamer of kantoor zijn. In alle gevallen is sprake van strijdigheid met de definitie van darkstore.

Kortom, eventuele ondergeschikte detailhandelsactiviteiten laat de kwalificatie van het zijn van een darkstore onverlet. In dit verband kan gewezen worden op recente uitspraken. In deze zaken kwam de rechter weliswaar tot het oordeel dat de activiteiten van de flitsbezorgdienst deels onder detailhandel vielen (Click&Collect of baliefunctie), maar zolang deze onderschikt zijn aan flitsbezorging zou sprake zijn van strijdig gebruik als opslag- en distributiecentrum. Ook het verwijderen van het semi-transparante folie, zodat vanaf de openbare weg in de vestiging gekeken kon worden, deed niets af aan deze conclusie (ECLI:NL:RBAMS:2022:5767, r.o. 8.1 t/m 8.3 en ECLI:NL:RBAMS:2022:4159, r.o. 5 t/m 10).

- d. Getir en Gorillas wijzen er verder op dat een absoluut verbod niet snel aanvaardbaar is en dat de keuze of een bepaalde darkstore toch zou moeten worden toegestaan niet verlegd

mag worden naar het moment dat over een verzoek om binnenplanse afwijking moet worden beslist. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich hiertegen.

Reactie:

Naar onze mening is een gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkmogelijkheid een passende systematiek om de toets aan het evenredigheidsbeginsel te kunnen doorstaan. Dat is al eerder gebleken uit de uitspraak in de Amsterdam Cheese Company zaak (ECLI:N:RVS:2018:4173). Om te kunnen onderbouwen dat een maatregel niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is, moet een mogelijkheid bestaan om van het verbod af te kunnen wijken. Deze systematiek lijkt ons ook niet in strijd te zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

- e. Getir en Gorillas stellen dat met een volledig verbod op vrije vestiging van darkstores binnen alle bedrijfsomgevingen, de planregels verder gaan dan nodig is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan komt dan voor vernietiging in aanmerking.

Reactie:

Allereerst wordt verwezen naar de reactie onder b. In aanvulling daarop geldt het volgende. Gelet op het doel van het bestemmingsplan om de nieuwe vestiging van darkstores te reguleren ter bescherming van het woon-, leef- en vestigingsklimaat, is er voor gekozen om het plangebied te beperken en niet het hele grondgebied van de gemeente daaronder te laten vallen. Globaal bezien is het landelijk gebied en de bedrijven- en industriegebieden voor zover gelegen buiten de invloedsferen van woongebieden buiten dit bestemmingsplan gelaten. Bedrijfsomgevingen die dus wel binnen de invloedsfeer van woongebieden liggen vallen dus wel onder het bestemmingsplan. Wij menen dat deze keuze te rechtvaardigen is.

Bij binnenstedelijke bedrijventerrein (aan de randen) is de kans groter dat deze nabij woningen zijn gesitueerd. Voor een aantal binnenstedelijke bedrijventerreinen geldt bovendien dat concreet zicht is op aanvang van woningbouw of is aangevangen met woningbouw. Beleidsmatig is het bovendien wenselijk dat een representatieve en veilige omgeving voor bezoekersstromen geborgd kan worden in een op publiek gerichte bedrijfsomgeving. Een nadere beoordeling op ruimtelijke aanvaardbaarheid, in de vorm van een omgevingsvergunning in afwijking van het gebruiksverbod, is derhalve wenselijk. Bij toepassing van de Beleidsregel darkstores 2023 zal blijken dat op tal van binnenstedelijke bedrijventerreinen darkstores ruimtelijk inpasbaar zijn. In bijvoorbeeld een transformatiegebied zou een tijdelijke omgevingsvergunning kunnen worden verleend.

- f. Getir en Gorillas stellen dat darkstores sinds hun entree in Nederland grote stappen hebben gezet in het beperken van overlast. Ook veroorzaken zij minder overlast voor omwonenden en omgeving dan bijvoorbeeld de vele bezorgpizzeria's in Amsterdam, die buiten de reikwijdte van het bestemmingsplan vallen. Voor de bedrijfsvoering van darkstores is aanwezigheid in het gemengd stedelijk gebied belangrijk zodat boodschappen snel bij de klant bezorgd kunnen worden. De systematiek van dit bestemmingsplan om darkstores te weren is naar hun mening onevenredig.

Reactie:

Wij zijn uiteraard blij te horen dat Getir en Gorillas stappen hebben gezet om de overlast te beperken, maar dat op zichzelf maakt dit bestemmingsplan nog niet overbodig. Het parapubestemmingsplan gaat weliswaar uit van een gebruiksverbod, maar zorgt er wel voor dat darkstores niet bij voorbaat worden uitgesloten in gemengd stedelijk gebied. Via de

afwijkingsregel van artikel 2.4 geeft de Beleidsregel darkstores 2023 inzicht in welke situaties (ook het gebiedstype gemengd gebied) en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Wij zijn niet in waarom die systematiek onevenredig zou zijn.

- g. Getir en Gorillas zijn van mening dat de afwijkingsregels onvoldoende duidelijk en expliciet zijn. Daardoor is vooraf niet duidelijk wanneer een omgevingsvergunning zal worden verleend. Dat leidt tot willekeur. Zij wijzen daarbij op het feit dat het Ruimtelijk afwegingskader formeel geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, omdat er in de planregels niet naar wordt verwezen. Het bestemmingsplanplan leidt daardoor ook tot rechtsonzekerheid.

Reactie:

Wij zijn van mening dat de afwijkingsregels als zodanig voldoende objectief begrensd zijn. Wel is het bestemmingsplan gewijzigd, waarbij in de afwijkingsregel een (dynamische) verwijzing is opgenomen naar de Beleidsregel darkstores 2023. Uit de jurisprudentie volgt dat beleidsregels invulling kunnen geven aan een planregel die voorzien in de mogelijkheid van een binnenplanse afwijking. Ingevolge artikel 3.1.2 Bro moet in de planregel zelf dan wel naar de Beleidsregel worden verwezen. Dat is nu gebeurd. De Beleidsregel maakt onderdeel uit van het bestemmingsplan en daarmee worden de voorwaarden waarop binnenplannen van het bestemmingsplan kan worden afgeweken inzichtelijk.

- h. Getir en Gorillas zijn van mening dat in het bestemmingsplan een objectieve onderbouwing voor een volledig gebruiksverbod ontbreekt. De toelichting verwijst enkel naar algemene ervaringen die binnen de gemeente zijn opgedaan. Bij het ontbreken van een analyse van een door de raad genomen maatregel en het ontbreken van specifieke gegevens, kan niet aan de Dienstenrichtlijn worden getoetst. De noodzakelijkheid en evenredigheid van een absoluut verbod kan niet worden aangetoond, waardoor volgens Getir en Gorillas het bestemmingsplan in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Reactie:

Flitsbezorgdiensten zijn sinds 2020 in opkomst in Nederland en in Amsterdam in het bijzonder. Gelet op ontvangen klachten, handhavingsverzoeken en waarnemingen in Amsterdam, maar ook informatie uit andere gemeenten waar darkstores zitten, is er het inzicht dat darkstores (ernstige) negatieve effecten kunnen hebben op de (woon)omgeving. Omdat het inzicht is gebaseerd op informatie van meerder stadsdelen uit Amsterdam en andere gemeenten, ontstaat het groter beeld en in die zin een representatief inzicht om beleid op te kunnen maken. Daarnaast is het concept nog altijd in ontwikkeling en is nog onvoldoende duidelijk wat de eindsituatie zal zijn. Zo zijn een aantal darkstores opengesteld voor klanten. Op andere locaties is nog altijd meer de oorspronkelijke opzet (flitsbezorging vanuit een magazijn). Dat een darkstorebedrijf werkt aan eigen gedragscodes en actief werkt aan verminderen van overlast voor omwonenden doet niets af aan de mogelijkheid dat een toekomstig (ander) darkstorebedrijf weer terugvalt op een bedrijfsvoering met een grotere overlast voor de omgeving. De gemeente heeft de plicht om een aangenaam woon- en leefklimaat te borgen. De gekozen systematiek van een gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid biedt een oplossing die recht doet aan alle betrokken belangen.

- i. Volgens Getir en Gorillas bevat het bestemmingsplan ten onrechte geen regeling voor de bestaande darkstores van hun bedrijf. Met uitzondering van de 5 darkstores die positief zijn bestemd is er voor de overige vestigingen geen regeling opgenomen. Zij stellen voor

om in ieder geval de darkstores aan de Jan Rebelstraat 12 (Getir) en de darkstores aan de Danzigerbocht 21a en Slijperweg 16c (Gorillas) positief te bestemmen.

Reactie:

Voor wat betreft de darkstore aan de Danzigerbocht 21a verwijzen wij naar onze reactie hierna onder 4 (de zienswijze ingediend door Hemwood Advocaten).

Voor wat betreft de darkstores aan de Jan Rebelstraat 12 en Slijperweg 16c geldt dat deze niet op voorhand als passend kunnen worden beoordeeld binnen de uitgangspunten van de Beleidsregel darkstores 2023. Het is uiteraard mogelijk om voor die locaties een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen in afwijking van het bestemmingsplan, zodat aan de hand daarvan beoordeeld kan worden of ze passend zijn.

2. Flink

- a. Volgens Flink is de geschetste situatie over de ruimtelijke impact van flitsbezorgers achterhaald. Dat wordt als volgt geïllustreerd. De 8 locaties van Flink vervullen een buurtfunctie en zijn open voor publiek. Ook is er geen sprake van afgeplakte ramen. De stalling van bezorgfietsen, de pauze van werknemers en het wachten van bezorgers gebeurt binnen. Momenteel wordt de voorraad twee keer per dag aangevuld. Tenslotte zijn de openingstijden volgens de Winkeltijdenwet.

Reactie:

Hoewel het concept darkstore in ontwikkeling is gaat het oorspronkelijke concept uit van flitsbezorging vanuit een opslagruimte met bovengemiddelde overlast. Dat een darkstoreonderneming werkt aan een eigen gedragscodes en actief werkt aan het verminderen van overlast voor omwonenden, doet niets af aan de mogelijkheid dat toekomstige nieuwe aanbieders en/of een aantal vestigingen van bestaande aanbieders weer terugkeren naar het oorspronkelijke bedrijfsconcept. De kern is dat de komst van een darkstore een groot en reëel risico geeft op veel overlast voor omwonenden en omgeving. Daarbij zijn voorschriften en lokaal maatwerk nodig omdat het gemengd stedelijk gebied een pluriforme omgeving betreft, die meer en soms minder op een woonomgeving lijkt. Beleidsmatig is het bovendien wenselijk dat een representatieve en veilige omgeving voor bezoekersstromen geborgd kan worden in een op publiek gerichte (bedrijfs)omgeving. De noodzaak van nadere regulering van flitsbezorging vanuit een (opslag)ruimte staat verder beschreven in de toelichting op het bestemmingsplan.

- b. Flink ziet de noodzaak van het paraplubestemmingsplan niet in, omdat de rechtbank Amsterdam in een recente uitspraak heeft geoordeeld dat de activiteiten van Flink waarbij klanten producten ophalen of ter plaatse bestellen onder detailhandel vallen.

Reactie:

Uit de uitspraak die Flink aanhaalt volgt inderdaad dat de activiteiten van de flitsbezorgdienst deels onder detailhandel vielen (Click&Collect of baliefunctie), maar zolang deze activiteiten onderschikt zijn aan flitsbezorging vanuit een darkstore is sprake van strijdig gebruik. Ook het verwijderen van het semi-transparante folie, zodat vanaf de openbare weg in de vestiging gekeken kan worden, maakt niet dat er sprake zou zijn van detailhandel (ECLI:NL:RBAMS:2022:5767, r.o. 8.1 t/m 8.3 en ECLI:NL:RBAMS:2022:4159, r.o. 5 t/m 10). Hieruit volgt dat detailhandelsactiviteiten weliswaar zijn toegestaan op de bestemming detailhandel, maar dat geldt niet voor flitsbezorging vanuit een darkstore. Zolang de

flitsbezorging vanuit een darkstore de hoofdactiviteit is en de eventuele detailhandelsactiviteiten dus ondergeschikt zijn, laat dat de kwalificatie van het zijn van een darkstore onverlet. Daarvan is tot op heden bij de bestaande darkstores in Amsterdam nog steeds sprake. De noodzaak van nadere regulering van flitsbezorging vanuit een (opslag)ruimte staat beschreven in de toelichting op het bestemmingsplan.

- c. Flink is van mening het paraplubestemmingsplan in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat zijn bedrijfsactiviteiten niet wezenlijk verschillen van andere bedrijven die levensmiddelen verhandelen. Ook is de uitstraling van de filialen gewijzigd en in lijn gebracht met traditionele supermarkten. Desondanks worden de flitsbezorgers van bijvoorbeeld Albert Heijn en flitsbezorgers van niet-dagelijkse producten zoals maaltijden en elektronica niet belemmerd. Onduidelijk is op grond waarvan de gemeente het ruimtelijk onderscheid hanteert tussen bedrijven die in wezen dezelfde hoofdactiviteit verrichten. Flink doet verder de suggestie (flits)bezorging op te nemen in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Reactie:

Flitsbezorging als zodanig is op velerlei gebieden al praktijk. Te denken valt aan de bezorging vanuit detailhandel door supermarkten of bezorging vanuit restaurants. Over die vorm van flitsbezorging gaat dit bestemmingsplan niet. Wat nu wordt geregeld is de combinatie van flitsbezorging van online bestelde producten vanuit een darkstore. In die zin is de definitie van darkstore ook van toepassing op supermarkten en detailhandel. Dat wil overigens niet zeggen dat deze bedrijven niet aan flitsbezorging mogen doen, maar wel dat het ook voor hun niet is toegestaan om in hoofdzaak aan flitsbezorging te doen.

De rechtvaardiging om dit nu te regelen is dat darkstores, gelet op het bedrijfsmodel, bij voorkeur zo dicht mogelijk op de klant, de bewoners dus, zitten. Uit de praktijk is gebleken dat de bedrijfsvoering van darkstores bovengemiddeld overlast veroorzaakt voor omwonenden. Vandaar dat meer ruimtelijke sturing nodig is dat enerzijds de bewoners beschermt tegen overlast en anderzijds mogelijkheden biedt voor darkstores op locaties waar overlast voor bewoners en ondernemers niet of minder aan de orde is.

De bezorging van op locatie bereide maaltijden is uitgesloten van de definitie van darkstore. De reden hiervoor is dat deze vorm van bedrijfsvoering op dit moment vanuit verschillende type locaties en in uiteenlopende situaties plaatsvindt. Het kan gaan om bezorging vanuit restaurants of maaltijdbereiding vanuit een detailhandelbestemming. Zo is veel afhaalhoreca door de jaren heen een vertrouwd beeld geworden in de stad. Daarmee is niet gezegd dat deze locaties ideaal zijn en geen overlast veroorzaken. In geval van strijd met het bestemmingsplan zal een nieuw initiatief niet altijd wenselijk zijn. Een belangrijk verschil tussen op locatie bereide maaltijden en een darkstore is dat deze laatste intensiever wordt benut en vaker moet worden aangevuld dan voor maaltijdbereiding nodig is. Bij opslag gaat er net zoveel in als uit. Bij maaltijdbezorging is dat niet het geval. Er zijn dus meer verkeersbewegingen van en naar een darkstore nodig.

- d. Flink meent dat het gebruiksverbod in strijd is met het non-discriminatiebeginsel uit de Europese Dienstenrichtlijn. Bestaande bedrijven zoals Albert Heijn en Jumbo kunnen vanuit hun oorspronkelijk bedrijfsmodel makkelijker inspelen op de behoefte aan flitsbezorging dan buitenlandse nieuwkomers. Flink kan dat als buitenlands bedrijf niet. Daarmee wordt een ongerechtvaardigd indirect onderscheid gemaakt tussen Nederlandse aanbieders van flitsbezorgdiensten (met historie) en aanbieders met een zetel in het buitenland.

Reactie:

Aan de orde is de noodzaak voor een oplossing van geconstateerde bovengemiddelde overlast van een nieuwe bedrijfsvoering. Louter ruimtelijke argumenten liggen ten grondslag aan het algemene verbod op darkstores uit het paraplubestemmingsplan. De definitie voor een darkstore en het gebruiksverbod, is ook van toepassing op bestaande (Nederlandse) detailhandel en supermarkten. Dat wil overigens niet zeggen dat deze bedrijven niet aan flitsbezorging mogen doen, maar wel dat het ook voor hun niet is toegestaan om in hoofdzaak aan flitsbezorging te doen. In die zin is er een gelijk speelveld. Wij merken bovendien op dat darkstores niet absoluut onmogelijk zijn, doordat er een afwijkingsmogelijkheid is opgenomen in het bestemmingsplan.

- e. Flink betwist dat de toepasselijkheid van het gebruiksverbod op een aantal binnenstedelijke bedrijventerreinen, zoals Amstel, Schinkel, Veemarkt en Bullewijk noodzakelijk is. Flink wijst er daarbij op dat een territoriale beperking alleen is toegestaan als er een dwingende reden van algemeen belang is. Bovendien heeft de gemeente onlangs een omgevingsvergunning verleend voor een locatie op een binnenstedelijk bedrijventerrein.

Reactie:

In de toelichting wordt uitgebreid uiteengezet dat het gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid en non-discriminatie, zoals bedoeld in Europese Dienstenrichtlijn. Wij volstaan om daar naar te verwijzen. Ter aanvulling daarop geldt het volgende.

Gelet op het doel van het bestemmingsplan om de nieuwe vestiging van darkstores te reguleren ter bescherming van het woon-, leef- en vestigingsklimaat is er voor gekozen om het plangebied te beperken en niet het hele grondgebied van de gemeente daaronder te laten vallen. Globaal bezien is het landelijk gebied en de bedrijven- en industriegebieden voor zover gelegen buiten de invloedsferen van woongebieden buiten dit bestemmingsplan gelaten. Bedrijfsomgevingen die wel binnen de invloedsfeer van woongebieden liggen, zoals Amstel, Schinkel, Veemarkt en Bullewijk, vallen dus wel onder het bestemmingsplan. Wij menen dat deze keuze te rechtvaardigen is.

Bij binnenstedelijke bedrijventerrein (aan de randen) is de kans groter dat deze nabij woningen zijn gesitueerd. Voor een aantal binnenstedelijke bedrijventerreinen geldt bovendien dat concreet zicht is op aanvang van woningbouw of is aangevangen met woningbouw. Beleidsmatig is het bovendien wenselijk dat een representatieve en veilige omgeving voor bezoekersstromen geborgd kan worden in een op publiek gerichte bedrijfsomgeving. Een nadere beoordeling op ruimtelijke aanvaardbaarheid, in de vorm van een omgevingsvergunning in afwijking van het gebruiksverbod, is derhalve wenselijk. Bij toepassing van de Beleidsregel darkstores 2023 zal blijken dat op een aantal van binnenstedelijke bedrijventerreinen darkstores ruimtelijk inpasbaar zijn. In bijvoorbeeld een transformatiegebied zou een tijdelijke omgevingsvergunning kunnen worden verleend.

- f. Volgens Flink is de noodzakelijkheid en evenredigheid van het ontwerpbestemmingsplan niet onderbouwd met actuele onderzoeken en een analyse met specifieke gegevens. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een dergelijk onderzoek vereist is en dat algemene ervaringsregels of vermoedens onvoldoende zijn om een dwingende reden voor een eis of territoriale beperking als bedoeld in de Dienstenrichtlijn aanwezig te achten (ECLI:NL:RVS:2018:4173).

Reactie:

Flitsbezorgdiensten zijn sinds 2020 in opkomst in Nederland en in Amsterdam in het bijzonder. Gelet op ontvangen klachten, handhavingsverzoeken en waarnemingen in Amsterdam, maar ook informatie uit andere gemeenten waar darkstores zitten, is er het inzicht dat darkstores (ernstige) negatieve effecten kunnen hebben op de (woon)omgeving. Omdat het inzicht is gebaseerd op informatie van meerder stadsdelen uit Amsterdam en andere gemeenten, ontstaat het groter beeld en in die zin een representatief inzicht om beleid op te kunnen maken. Daarnaast is het concept nog altijd in ontwikkeling en is nog onvoldoende duidelijk wat de eindsituatie zal zijn. Zo zijn een aantal darkstores opengesteld voor klanten. Op andere locaties is nog altijd meer de oorspronkelijke opzet (flitsbezorging vanuit een magazijn). Dat een darkstorebedrijf werkt aan eigen gedragscodes en actief werkt aan verminderen van overlast voor omwonenden doet niets af aan de mogelijkheid dat een toekomstig (ander) darkstorebedrijf weer terugvalt op een bedrijfsvoering met een grotere overlast voor de omgeving. De gemeente heeft de plicht om een aangenaam woon- en leefklimaat te borgen. De gekozen systematiek van een gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkmogelijkheid biedt een oplossing die recht doet aan alle betrokken belangen.

- g. Volgens Flink beschikt de gemeente over voldoende alternatieven om regulerend op te treden tegen darktores. Flink noemt de APV als voorbeeld.

Reactie:

Het reguleren van de activiteiten van flitsbezorgdiensten is weliswaar deels mogelijk met het Activiteitenbesluit, de APV en de Wegenverkeerswet, maar deze maatregelen zijn geen volwaardig alternatief voor de regulering die door het paraplubestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt. Deze maatregelen kunnen slechts ten dele de ruimtelijke impact van een specifieke locatie beperken, maar hebben geen invloed op het totaal aan ruimtelijke effecten van een flitsbezorgdienst op de beoogde omgeving van een darkstore. Alleen door een algemeen verbod op darkstores in het bestemmingsplan met de mogelijkheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te kunnen wijken, met in achtname van de Beleidsregel darkstores 2023, kan rekening worden gehouden met lokale omstandigheden. Het geeft de mogelijkheid om maatwerk te leveren om zo controle te houden over een aangenaam woon- en leefklimaat.

- h. Volgens Flink zal met het gebruiksverbod de overlast voor de omgeving, voor zover al aanwezig, niet verdwijnen. Zo wijst Flink er op, dat op de locaties waarop Flink op dit moment activiteiten verricht, activiteiten zijn toegestaan die ruimtelijk een grotere impact hebben dan de activiteiten van Flink.

Reactie:

Uit de praktijk is gebleken dat de bedrijfsvoering van darkstores bovengemiddeld overlast veroorzaakt voor omwonenden. Vandaar dat meer ruimtelijke sturing nodig is dat enerzijds de bewoners beschermt tegen overlast en anderzijds mogelijkheden biedt voor darkstores op locaties waar overlast voor bewoners en ondernemers niet of minder aan de orde is. Dat er naast darkstores ook nog andere functies bestaan die een grote ruimtelijke impact hebben en niet altijd ideaal zijn in een woonomgeving, doet daar niets aan af.

- i. Flink wijst er op dat het gebruiksverbod zeer ingrijpende gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van Flink. Flink zou daardoor geen vestigingen meer kunnen hebben in het stedelijk gebied. Uit de toelichting blijkt niet dat dit voldoende is onderkend en meegewogen bij het opstellen van de regeling. Daarom meent Flink dat het

gebruiksverbod in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

Reactie:

Wij verwijzen naar onze reactie op de zienswijze van Getir en Gorillas onder 1b en onze reactie onder 2f.

De regulering van vestigingsmogelijkheden van darkstores is noodzakelijk met het oog op het beschermen van het stedelijk milieu en bewoners. De gemeente heeft de plicht om een aangenaam woon- en leefklimaat te borgen. De gekozen systematiek van een gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid biedt een oplossing die recht doet aan alle betrokken belangen. Wij menen dit voldoende te hebben gemotiveerd en dat de eventuele nadelige gevolgen voor de darkstore-ondernemers niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. De zorgen van Flink blijken overigens ongegrond, omdat er onlangs twee darkstores van Flink zijn vergund.

- j. Volgens Flink omvat het gebruiksverbod een "verplichting voor de dienstverrichter (lees: de darkstore-ondernemer) om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten". Volgens Flink ontstaat daardoor de verplichting om zijn bedrijfsvoering in hoofdzaak te richten op verkoop en levering van producten ter plaatse. Een dergelijke verplichting is in strijd zijn met artikel 15 lid 2 sub h van de Europese Dienstenrichtlijn en zou dan ook onverbindend zijn.

Reactie:

Het gebruiksverbod voor darkstores is een eis als bedoeld in artikel 15 lid 2 onder a van de Dienstenrichtlijn (een territoriale of kwantitatieve beperking). De rechtvaardiging van deze beperking wordt in de toelichting van het bestemmingsplan uitgebreid uiteengezet. Het gebruiksverbod in combinatie met een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, evenredigheid en non-discriminatie.

Een beperking in de zin van een "verplichting voor een dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten" als bedoeld in artikel 15 lid 2 onder h wordt met dit bestemmingsplan op geen enkele manier opgelegd. Het gebruiksverbod voor darkstores dwingt geen enkele ondernemer zijn bedrijfsvoering te wijzigen. Er kan dan ook geen sprake zijn van onverbindendheid van het gebruiksverbod om die reden.

- k. Volgens Flink is de definitie van darkstore onduidelijk. Waar ligt het omslagpunt dat er 'in hoofdzaak' sprake is van online verkoop en snelle levering en hoe wordt dat bepaald? Welke criteria hanteert de gemeente om aan de hand van omzetcijfers, uitstraling en inrichting, presentatie, aantal transacties en personeelsbestand te bepalen of de bedrijfsvoering als darkstore is te duiden? Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan geen onduidelijkheid bestaat over de inhoud en strekking van een bestemmingsplanregel.

Reactie:

Wij verwijzen naar onze reactie op de zienswijze van Getir en Gorillas onder 1c.

Het beoordelen of de bedrijfsvoering in hoofdzaak is gericht op de verkoop en flitsbezorging van online aangeboden producten kan inderdaad worden beoordeeld aan de hand van bijvoorbeeld omzetcijfers, uitstraling en inrichting, presentatie, aantal transacties en personeelsbestand. Deze criteria zullen dan in onderlinge samenhang worden beschouwd.

- I. Flink wijst er op dat flitsbezorging van maaltijden buiten de definitie van darkstore valt, maar dat dit niet wordt gemotiveerd. Flink beschouwt het bestemmingsplan op dit punt inherent tegenstrijdig, omdat het online aanbieden en bezorgen van bestelde producten in combinatie met flitsbezorging wordt verboden, maar flitsbezorging van dezelfde producten door traditionele levensmiddelen detaillisten is wel mogelijk.

Reactie:

*Aan de definitie voor een darkstore uit het ontwerpbestemmingsplan is toegevoegd dat de bezorging van op locatie bereide maaltijden daar niet onder valt. Dit is gemotiveerd in de aangepaste toelichting op de definitie.
Zie verder onze reactie onder 2c.*

3. E-commerce Nederland

- a. E-Commerce wijst op een aantal wijzigingen in de bedrijfsvoering die in het afgelopen jaar zijn doorgevoerd. Zo is er inmiddels een gedragscode om overlast te voorkomen, vindt recreatie en het wachten van personeel binnen plaats, zijn gevels niet meer 'gesloten', is het dagelijkse aantal leveringen teruggebracht en is geïnvesteerd in verkeersveiligheid en verkeersveiligheidstraining. E-Commerce meent dat de beschreven situatie over de ruimtelijke impact van flitsbezorgers in het paraplubestemmingsplan en afwegingskader achterhaald is en dat deze verbeteringen daarin niet zijn terug te vinden. De Vereniging E-commerce Nederland vraagt om de inhoud en bewoordingen van het afwegingskader te actualiseren op basis van de huidige, feitelijke situatie.

Reactie:

Wij ontkennen niet dat het concept darkstore in ontwikkeling is. Maar daarbij is nog onvoldoende duidelijk wat de eindsituatie zal zijn. Zo zijn een aantal darkstores opengesteld voor klanten, maar op andere locaties zijn nog altijd darkstore die in de oorspronkelijke opzet (flitsbezorging vanuit een magazijn) opereren. Dat een darkstorebedrijf werkt aan eigen gedragscodes en actief werkt aan verminderen van overlast voor omwonenden doet niets af aan de mogelijkheid dat een toekomstig (ander) darkstorebedrijf weer terugvalt op het oorspronkelijke concept dat uitgaat van flitsbezorging vanuit een opslagruimte met bovengemiddelde overlast.

De kern is dat de komst van een darkstore een groot risico op veel overlast betekent voor omwonenden en omgeving. Wij menen dat het woord darkstore nog steeds het meeste recht doet aan datgene wat het bestemmingsplan beoogt te regelen.

- b. Door alleen nieuwe locaties van darkstores toe te staan op bedrijventerreinen, wordt volgens E-Commerce onvoldoende recht gedaan aan een grote hoeveelheid locaties die ook in 'gemengde gebieden' gevonden kan worden, zonder dat omwonenden last hebben van die locatie.

Reactie:

Het paraplubestemmingsplan gaat uit van een gebruiksverbod dat voor elke gebiedstypering geldt. Via de afwijkingsregel van artikel 2.4 geeft de Beleidsregel darkstores 2023 inzicht in welke situaties (ook het gebiedstype gemengd gebied) en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Specifiek voor het gebiedstype gemengd gebied geldt dat dit een pluriforme omgeving is. Dat betekent dat in de ene situatie het gemengd gebied meer lijkt op een woonomgeving en in de andere situatie bedrijven relatief gezien de overhand hebben.

Beleidsmatig is het bovendien wenselijk dat een representatieve en veilige omgeving voor bezoekersstromen geborgd kan worden in een op publiek gerichte (bedrijfs)omgeving. Dat wil niet zeggen dat een darkstore in gemengd gebied op voorhand onmogelijk is.

- c. E- Commerce is van mening het paraplubestemmingsplan in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat bedrijfsactiviteiten van darkstores niet wezenlijk verschillen van bijvoorbeeld supermarkten, slijterijen en ander bedrijven binnen de detailhandelsector die (snel) thuisbezorgen. Dit geldt ook voor (bezorg)pizzeria's en sushi zaken.

Reactie:

Flitsbezorging als zodanig is inderdaad op velerlei gebieden al praktijk. Te denken valt aan de bezorging vanuit detailhandel door supermarkten of bezorging vanuit restaurants. Over die vorm van flitsbezorging gaat dit bestemmingsplan niet. De rechtvaardiging om dit nu voor darkstores te regelen is dat deze, gelet op het bedrijfsmodel, bij voorkeur zo dicht mogelijk op de klant, de bewoners dus, zitten. Uit de praktijk is gebleken dat de bedrijfsvoering van darkstores bovengemiddeld overlast veroorzaakt voor omwonenden. Vandaar dat meer ruimtelijke sturing nodig is dat enerzijds de bewoners beschermt tegen overlast en anderzijds mogelijkheden biedt voor darkstores op locaties waar overlast voor bewoners en ondernemers niet of minder aan de orde is. Wij merken daarbij op dat het gebruiksverbod voor darkstores ook geldt voor bestaande detailhandel en supermarkten.

De bezorging van op locatie bereide maaltijden is uitgesloten van de definitie van darkstore. De reden hiervoor is dat deze vorm van bedrijfsvoering op dit moment vanuit verschillende type locaties en in uiteenlopende situaties plaatsvindt. Het kan gaan om bezorging vanuit restaurants of maaltijdbereiding vanuit een detailhandelbestemming. Zo is veel afhaalhoreca door de jaren heen een vertrouwd beeld geworden in de stad. Daarmee is niet gezegd dat deze locaties ideaal zijn en geen overlast veroorzaken. In geval van strijd met het bestemmingsplan zal een nieuw initiatief niet altijd wenselijk zijn. Een belangrijk verschil echter tussen op locatie bereide maaltijden en een darkstore is dat deze laatste intensiever wordt benut en vaker moet worden aangevuld dan voor maaltijdbereiding nodig is. Bij opslag gaat er net zoveel in als uit. Bij maaltijdbezorging is dat niet het geval. Er zijn dus meer verkeersbewegingen van en naar een darkstore nodig.

4. Hemwood Advocaten, namens DB21 B.V. en Gorillas Technologies Netherlands B.V

- a. Sinds 2021 wordt de locatie Danzigerbocht 21a met toestemming van het Havenbedrijf Amsterdam verhuurd en geëxploiteerd als darkstore (begane grond en deel van eerste verdieping). Huurder en verhuurder zijn er in goed vertrouwen vanuit gegaan dat de exploitatie van een darkstore ter plaatse ook planologisch is toegestaan. Geconstateerd is dat de locatie niet in bijlage 2 bij de regels van het ontwerpbestemmingsplan is opgenomen. Huurder en verhuurder gaan ervanuit dat hier sprake is van een omissie. Het verzoek is dan ook het adres Danzigerbocht 21a alsnog op te nemen in de adressenlijst en te verduidelijken dat op deze locatie de darkstore ook op de 1e verdieping is toegestaan.

Reactie:

Door Havenbedrijf Amsterdam N.V is namens de gemeente Amsterdam onder voorwaarden toestemming verleend tot verhuur van een deel van het erfpachtrecht gelegen aan de Danzigerbocht 21 te Amsterdam. Het Havenbedrijf Amsterdam heeft een tijdelijke ontheffing

verleend op de privaatrechtelijke bestemming voor "Detailhandel via internet in een algemeen assortiment non-food". Deze ontheffing loopt tot uiterlijk 1 januari 2029 en is strikt gebonden aan Gorillas Technologies Netherlands B.V.

Dat door het Havenbedrijf een tijdelijke ontheffing is verleend van de privaatrechtelijke bestemming voor "Detailhandel via internet in een algemeen assortiment non-food", betekent niet dat daarmee publiekrechtelijk toestemming is verkregen om van het bestemmingsplan af te mogen wijken. Het Havenbedrijf is geen bestuursorgaan of anderszins onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Amsterdam. Het is sinds 2013 een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarvan de gemeente slechts als aandeelhouder is. Derhalve zijn huurder en verhuurder er ten onrechte van uitgegaan dat de exploitatie van een darkstore planologisch, dus publiekrechtelijk, is toegestaan. Dit staat nog los van het feit dat alleen een tijdelijke privaatrechtelijke ontheffing is verleend voor 'detailhandel en non-food'. Deze ontheffing strookt niet met de definitie van darkstore uit het paraplubestemmingsplan, omdat daarin gesproken wordt van producten, overwegend dagelijkse goederen. Onder dagelijkse goederen valt onder andere (vooral) 'food'. Verder is het zo dat een darkstore volgens de huidige jurisprudentie niet als detailhandel wordt aangemerkt.

In bijlage 2 bij de regels van het paraplubestemmingsplan zijn alleen darkstores opgenomen die positief zijn bestemd en dus voor onbepaalde tijd mogen blijven op de desbetreffende locatie. Voor de darkstore aan de Danzigerbocht 21a geldt dat deze ligt in een gebied, waarvoor een transformatie is voorzien in de toekomst naar o.a. woningbouw. Een planologische status voor onbepaalde tijd achten wij om die reden niet wenselijk. Het staat de betreffende ondernemer overigens vrij om een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen om voor bepaalde tijd van het bestemmingsplan te kunnen afwijken voor een darkstore.

5. Adressanten 5

- a. Volgens adressanten beperkt het afwegingskader en daarin opgenomen criteria zich alleen tot overlast door flitsbezorging voor de directe omgeving. Hierdoor wordt het beoordelen van toelaatbaarheid van een darkstore versmald tot het woongenot van de direct omwonenden en wel de omwonenden op blokniveau. Ook de overlast door fietskoeriers (op hele snelle e-bikes) die onder tijdsdruk onveilig gedrag vertonen komt niet terug in het afwegingskader. Verder is de (negatieve) impact van flitsbezorgbedrijven op de bestaanszekerheid van kleinschalige buurtwinkels (op het gebied van alledaagse gebruiksgoederen en levensmiddelen) en de bijdrage die deze buurtwinkels vervullen met betrekking tot de sociale cohesie en leefbaarheid van de buurt onvoldoende onderzocht.

Reactie:

Allereerst merken wij op dat het paraplubestemmingsplan een algemeen gebruiksverbod voor darkstores kent. Het bevoegd gezag kan van dat verbod afwijken indien dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, de gebruikersmogelijkheden van de openbare ruimte en de gebruikersmogelijkheden van de aangrenzende gronden. In de Beleidsregel darkstores 2023 zijn de afwijkingsregels nader uitgewerkt. Het bestemmingsplan zal uiteindelijk door de rechter getoetst worden aan de wettelijk voorgeschreven norm van 'goede ruimtelijke ordening'. Met de komst van de Omgevingswet die naar verwachting op 1 januari 2024 in werking zal treden, zal dat dit verruimd worden naar de 'fysieke leefomgeving'.

Onderwerpen die breder zijn (verder gaan) dan een goede ruimtelijke ordening zoals verkeersveiligheid in de hele stad of sociale thema's worden besproken en/of opgelost middels andere maatregelen, instrumenten of regels, eventueel in aanvulling op de ruimtelijke ordening.

- b. Adressanten menen dat door het ontbreken van een definitie wat onder goede ruimtelijke ordening wordt verstaan, het ontbreken van een toelichting op de keuze voor beoordeling op blokniveau en het ontbreken van een objectieve maat voor het meten van overlast, een negatief oordeel niet onderbouwd zal kunnen worden voor de rechter. Dat zou volgens hen met een goede branchering van de detailhandel wél objectief te onderbouwen zijn waar, getuige de uitputtende overzichten van functies hiervan in bestemmingsplannen, darkstores (on)aanvaardbaar zijn.

Reactie:

De toelichting op de keuze voor beoordeling op blokniveau blijkt tot verwarring te hebben gezorgd. Het hele begrip blokniveau is derhalve geschrapt. De beoordeling van de impact van een darkstore op de omgeving is casuïstisch. Afhankelijk van aard, omvang en situering zal voor de beoordeling van een darkstore een gedeelte van de straat, hele straat of omgeving worden betrokken.

Bij vergunningverlening (of weigering) om van het bestemmingsplan af te kunnen wijken is het gebruikelijk om aan de hand van de casus en beoordeling van criteria maatwerk te leveren qua onderbouwing of er wel of geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daar zijn harde objectieve maatstaven voor te geven. Wij delen de vrees van adressanten niet dat een eventuele weigering enkel vanwege het ontbreken van objectieve criteria, geen stand zal houden bij de rechter.

Het Ruimtelijk afwegingskader (nu: Beleidsregel darkstores 2023) is voldoende duidelijk en geeft met name criteria waarvoor tijdens de beoordeling van een casus onderbouwing moet komen. Uit de Beleidsregel darkstores 2023 wordt voldoende duidelijk dat in een woongebied geen darkstores zijn toegestaan. Bij een gemengd gebied is voldoende duidelijk dat naast, onder of nabij woningen geen darkstores zijn toegestaan. De uitzonderingen zijn ook echt uitzonderingen en hebben betrekking op situaties dat een darkstore en de woning(en) qua omgeving niet in elkaars invloedsfeer zitten. Wat onder nabijheid wordt verstaan is afhankelijk van aard, omvang en situering van de darkstore.

Daar waar adressanten voorstellen om een branchering van detailhandel in te voeren als onderbouwing merken wij op dat volgens de huidige jurisprudentie darkstores niet zijn aan te merken als detailhandel. Bovendien is met het paraplubestemmingsplan juist beoogd om darkstores (overeenkomstig de definitie van het paraplubestemmingsplan) niet toe te staan. Een darkstore kan alleen worden toegestaan door toepassing te geven aan de regels van de binnenplanse afwijkmogelijkheid. De systematiek van het paraplubestemmingsplan komt met andere woorden tegemoet aan deze zienswijze van adressanten.

- c. Adressanten brengen naar voren dat het aantal meldingen van overlast niet representatief is voor het werkelijke aantal overlastgevallen. Mensen zijn naar verloop van tijd steeds minder bereid tot het melden van overlast. Het melden van klachten wordt daarmee een instrument dat niet alleen bot wordt, maar ook contraproductief.

Reactie:

Meldingen van overlast hebben bijgedragen aan het vergroten van inzicht in mogelijke overlast die darkstores kunnen veroorzaken. Ook zijn mede op basis hiervan de afwegingscriteria in de Beleidsregel darkstores 2023 geformuleerd. Het is niet zo dat bij weinig of geen actuele overlastmeldingen een darkstore vergund kan worden. Voor vergunningverlening moet worden voldaan aan de voorwaarden uit het paraplubestemmingsplan die zijn uitgewerkt in de Beleidsregel darkstores 2023.

- d. Adressanten vrezen voor willekeur vanwege de te ruime definitie van gemengd gebied bij het toepassen van maatwerk. Adressanten denken dat het ruimtelijk afwegingskader de deur openzet voor vergunningen in gemengd gebied en dat het 'nee, tenzij' een lege letter wordt. Het toekennen van een omgevingsvergunning voor een darkstore op locatie Admiraal de Ruijterweg is daar een voorbeeld van, omdat deze locatie door de gemeente als gemengd gebied wordt beschouwd. Dit leidt tot willekeur als gevolg van het toepassen van maatwerk. Het is immers maar hoe de pet staat van het bevoegd gezag bij de afweging. Om voldoende zekerheid te kunnen bieden aan burgers en ondernemers van de stad, is bij gebrek aan effectiviteit van het ruimtelijk afwegingskader volgens adressanten maar één optie realistisch: een verbod op flitsbezorgbedrijven in zowel woon- en gemengd gebied.

Reactie:

Het afwegingskader (Beleidsregel darkstores 2023) is voldoende duidelijk (zie de reactie onder b).

Aanvragen om omgevingsvergunning voor een darkstore in afwijking van het paraplubestemmingsplan kunnen nu door alle stadsdelen (dagelijkse besturen namens het college) worden beoordeeld aan de hand van dezelfde beleidsregel. De beleidsregel draagt derhalve bij aan een eenduidige en consistente beoordeling van aanvragen.

Voor wat betreft de locatie aan de Admiraal de Ruijterweg 21 merken wij op dat deze locatie valt binnen het gebiedstype gemengd gebied en deze past binnen de Beleidsregel darkstores 2023. Zo is het pand te duiden als een solitair pand op voldoende afstand van woningen en is het gelegen aan een verkeersplein. Het geluid en de verkeersbewegingen dat door deze darkstore wordt veroorzaakt gaan op in het grotere geheel. Verder is er voor het pand een laad- en losplek aanwezig en bovendien geldt voor alle darkstores het uitgangspunt dat de bedrijfsvoering (stalling en bevoorradings van de bezorgfietsen) inpandig moet plaatsvinden. Een absoluut verbod op darkstores in zowel woon- als gemengd gebied zou tenslotte een te vergaand middel zijn (niet evenredig) en juist dat zou een risico zijn dat geen stand zal houden bij de rechter.

- e. Volgens adressanten bieden het ruimtelijk afwegingskader en paraplubestemmingsplan eerder een verruiming voor darkstores dan een beperking. Zo kan het ruimtelijk afwegingskader van de ene op de andere dag gewijzigd worden. Alleen het paraplubestemmingsplan is juridisch bindend, maar dat is zeer algemeen geformuleerd. Burgers hebben dus geen (juridische) zekerheid dat een flitsbezorger er ook daadwerkelijk niet komt (in een woongebied of gemengd gebied). Verder wijzen adressanten er op dat de geldende bestemmingsplannen nu al in de meeste gevallen geen ruimte bieden voor flitsbezorgers. Ook zou er geen afwijkingsmogelijkheid zijn. Het ruimtelijk afwegingskader en het paraplubestemmingsplan laten dit nu juist wel toe. Dat impliceert paradoxaal genoeg eerder een verruiming van de mogelijkheden om een locatie voor een flitsbezorger vergund te krijgen dan een beperking.

Reactie:

Er is geen sprake van een verruiming van mogelijkheden voor de vestiging van een darkstore omdat het paraplubestemmingsplan uitgaat van een totaalverbod op darkstores (weliswaar met een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid) terwijl het tot op heden juridisch onzeker is of darkstores op grond van de huidige bestemmingsplannen niet passen binnen een detailhandelsbestemming. De gemeente heeft zich overigens wel altijd op het standpunt gesteld dat een darkstore geen detailhandel is en dat wordt ook nog steeds ook door de rechter bevestigd.

Dat betekent daarentegen niet dat er automatisch een verbod geldt voor darkstores onder alle bestemmingen.

Anders dan adressanten menen is het verder zo dat het college ook nu van de geldende bestemmingsplannen gemotiveerd (buitenplans) kan afwijken voor een darkstore. Door in het paraplubestemmingsplan een binnenplanse mogelijkheid op te nemen om van het bestemmingsplan af te kunnen wijken, zijn nu tenminste duidelijke voorwaarden gesteld onder welke omstandigheden van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De Beleidsregel darkstores 2023 moet daarbij in acht worden genomen en werkt die voorwaarden uit. Deze systematiek van paraplubestemmingsplan in combinatie met beleidsregels biedt derhalve meer zekerheid en kaders dan de huidige situatie.

6. Adressant 6

- a. Adressant 6 meent dat geen nieuw paraplubestemmingsplan of ruimtelijk afwegingskader nodig is. Darkstores voldoen ook niet aan de regels van geldende bestemmingsplannen. Er kan dus nu al worden gehandhaafd. Daarnaast kan met gebruikmaking van andere maatregelen en bestaande wettelijke kaders de overlast worden aangepakt. Denk bijvoorbeeld aan een andere inrichting van de straat of handhaving op (verkeers)gedrag middels de APV. Volgens adressant zijn deze maatregelen en regels al voldoende.

Reactie:

Hoewel het standpunt van de gemeente is dat darkstores niet passen onder een detailhandelsbestemming, betekent dat niet dat darkstores automatisch verboden zijn onder andere bestemmingen van de bestaande bestemmingsplannen. Bovendien heeft de hoogste bestuursrechter hier nog geen eendoordeel over uitgesproken.

Het klopt dat met gebruikmaking van andere maatregelen en bestaande wettelijke kaders de overlast (deels) kan worden aangepakt. Alleen het paraplubestemmingsplan en de daarin opgenomen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor het college (verduidelijkt door de Beleidsregel darkstores 2023) is bepalend voor de locatie zelf.

- b. Adressant wijst op de ongelijkheid tussen de aanpak van de gemeente van darkstores enerzijds en van de meer dan 10.000 winkels, horecazaken, pakketafhaalpunten, fietsverhuurders en fitnesscentra die voor vergelijkbare overlast zorgen anderzijds. Paraplubestemmingsplan en ruimtelijk afwegingskader roepen een beeld op van willekeur. Amsterdam gaat ook veel verder dan andere gemeenten, zoals Utrecht en Den Haag. Adressant vreest voor een ideologie waarbij straks de Amsterdammers alleen nog maar bij staatswinkels mogen kopen. Volgens hem doet de gemeente de Amsterdammers die met plezier kopen bij flitsbezorgers tekort met deze maatregelen.

Reactie:

De gemeente heeft te maken met een nieuwe ontwikkeling. Darkstores zitten, gelet op het bedrijfsmodel, bij voorkeur zo dicht mogelijk op de klant, de bewoners dus. Uit de praktijk is gebleken dat de bedrijfsvoering van darkstores bovengemiddeld overlast veroorzaakt voor omwonenden. Vandaar dat meer ruimtelijke sturing nodig is dat enerzijds de bewoners beschermt tegen overlast en anderzijds mogelijkheden biedt voor darkstores op locaties waar overlast voor bewoners en ondernemers niet of minder aan de orde is. Zie verder onze reactie onder 3c.

7. Adressant 7

- a. Adressant 7 vraagt of een darkstore is uitgesloten op de Veemarkt. Er wordt op de Veemarkt gewoond en het zou onacceptabel zijn als hier flitsbezorging mogelijk wordt gemaakt. De huidige situatie is al onhoudbaar is. Flitsbezorging maakt de Veemarkt definitief onleefbaar.

Reactie

Het paraplubestemmingsplan voorziet in een verbod op darkstores. De Veemarkt is niet opgenomen in bijlage 2 (nu artikel 2.3) bij de regels van het paraplubestemmingsplan (lijst met darkstores die positief zijn bestemd) en een darkstore op die locatie is op dit moment dus niet toegestaan. Wel is het zo dat het bevoegd gezag zou kunnen afwijken van het bestemmingsplan voor een darkstore mits dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, de gebruikersmogelijkheden van de openbare ruimte en de gebruikersmogelijkheden van de aangrenzende gronden. Of daarvan sprake zal zijn op de Veemarkt valt op dit moment niet te beoordelen. In de Beleidsregel darkstores 2023 zijn de afwijkingsregels nader uitgewerkt.

8. Adressant 8

- a. Adressant 8 meldt dat er midden op het Limburg Stirumplein een darkstore is gekomen. Hij/zij meent dat dit geen geschikte locatie is. Bovendien zijn de meeste boodschappen niet eens voor de buurt bestemd. Een bedrijventerrein zou een geschiktere locatie zijn voor een darkstore.

Reactie:

Het paraplubestemmingsplan voorziet in een verbod op darkstores en de locatie Limburg van Stirumplein is niet opgenomen in bijlage 2 (nu artikel 2.3) bij de regels van het paraplubestemmingsplan (lijst met darkstores die positief zijn bestemd). Deze darkstore is dus niet toegestaan. Het bevoegd gezag kan binnenplannen van het bestemmingsplan afwijken voor een darkstore indien dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, de gebruikersmogelijkheden van de openbare ruimte en de gebruikersmogelijkheden van de aangrenzende gronden. In de Beleidsregel darkstores 2023 zijn de afwijkingsregels nader uitgewerkt. Conclusie voor deze de darkstore aan het Limburg Stirumplein is dat deze in strijd is met het bestemmingsplan en niet voldoet aan de voorwaarden om (binnenplannen) van het bestemmingsplan te kunnen afwijken. Momenteel loopt een handhavingprocedure tegen deze darkstore tot sluiting.

3. Ambtshalve wijzigingen

De volgende ambtshalve wijzigingen ten opzichte van het ontwerp paraplubestemmingsplan zijn doorgevoerd:

- a. Een aanpassing in de definitie van darkstore, waarbij het woord 'opslagruimte' wordt gewijzigd in '(opslag)ruimte'.
Uit een aantal recente uitspraken van rechters en ook gelet op de bedrijfsvoering van een aantal bestaande darkstores in de stad zijn wij tot die wijziging gekomen. In de definitie ligt de nadruk op hoe de bedrijfsvoering van een darkstore in hoofdzaak gezien moet worden. Als die bedrijfsvoering in hoofdzaak een darkstore is, dan doet bijvoorbeeld een eventuele winkelopenstelling of uitstalling ten verkoop niet ter zake. Het kan met andere woorden zo zijn dat een darkstore er uit ziet als een winkel en dus ogenschijnlijk aan te merken lijkt als detailhandel, maar dat de bedrijfsvoering hoofdzakelijk bestaat uit flitsbezorging vanuit een opslagruimte. Dat die opslagruimte er in sommige gevallen uit kan zien als winkelruimte doet niets af aan de uitleg van het begrip opslagruimte. Pas als de 'klassieke' wijze van winkelverkoop de hoofdactiviteit wordt kan sprake zijn van detailhandel. In de voorbeelden die op dit moment spelen is daar echter geen sprake van.
Dat betekent dat bij de vraag of een ruimte aangemerkt kan worden als een 'darkstore' de verhouding tussen flitsbezorging en detailhandelsactiviteiten doorslaggevend is. Het uiterlijk van de vestiging doet niet ter zake. Dat wordt onderstreept door los te laten vanuit wat voor type ruimte die flitsbezorging plaatsvindt. Dat betekent dat de huidige definitie volstaat, met dien verstande dat het woord 'opslagruimte' gewijzigd zal worden in '(opslag)ruimte'. Door het woord 'opslag' tussen haakjes te plaatsen wordt verduidelijkt dat de ruimte niet alleen een opslagruimte, maar ook een winkelruimte kan zijn, of bijvoorbeeld een woonkamer of kantoor. In alle gevallen is sprake van strijdigheid met de definitie van darkstore.
- b. Aan de definitie van darkstore wordt de zin toegevoegd 'De bezorging van op locatie bereide maaltijden valt niet onder deze vorm van bedrijfsvoering.' De reden hiervoor is dat deze vorm van bedrijfsvoering op dit moment vanuit verschillende type locaties en in uiteenlopende situaties plaatsvindt. Het kan gaan om bezorging vanuit restaurants of maaltijdbereiding vanuit een detailhandelbestemming. Zo is veel afhaalhoreca door de jaren heen een vertrouwd beeld geworden in de stad. Daarmee is niet gezegd dat alle locaties ideaal zijn en geen overlast veroorzaken. In geval van strijd met het bestemmingsplan zal een nieuw initiatief niet altijd wenselijk zijn. Een belangrijk verschil tussen op locatie bereide maaltijden en een darkstore is dat deze laatste intensiever wordt benut en vaker moet worden aangevuld dan voor maaltijdbereiding nodig is. Bij opslag gaat er net zoveel in als uit. Bij maaltijdbezorging is dat niet het geval. Er zijn dus meer verkeersbewegingen van en naar een darkstore nodig.
- c. Aan de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid van artikel 2.4 is een zinsnede toegevoegd, waarmee direct naar de Beleidsregel darkstores 2023 wordt verwezen. Bovendien is de verwijzing ook dynamisch. Dat wil zeggen dat indien gedurende de planperiode de Beleidsregel darkstores 2023 wordt gewijzigd, deze gewijzigde versie in acht moet worden genomen.
- d. De 5 positief te bestemmen darkstores staan niet langer in een bijlage, maar zijn opgenomen in de planregels. Verder is specifiek voor de darkstore aan de Admiraal de Ruyterweg 21

opgenomen dat deze niet bedrijfsmatig ontsloten mag worden via de Slatuinenweg (via de achteruitgang).

- e. Er is een aantal aanpassingen doorgevoerd in de lijst met bestemmingsplannen zoals opgesomd in bijlage 1. Naast een aantal onvolkomenheden zijn er ook nog in de periode tussen het ontwerp en nu een aantal bestemmingsplannen vastgesteld. Deze zijn toegevoegd.