

TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling

Aanleiding voor opstellen van het paraplubestemmingsplan is de opkomst van de zogenaamde flitsbezorging vanuit darkstores sinds 2021. Flitsbezorging betreft een vorm van bedrijfsvoering die in hoofdzaak gericht is op de verkoop en op zeer korte termijn levering van online aangeboden producten vanuit een darkstore. Een darkstore is hoofdzakelijk een (opslag)ruimte met overwegend dagelijkse goederen. Voor een optimale bedrijfsvoering van flitskoeriersdiensten is het belangrijk dat in de nabijheid voldoende consumenten zijn. De bijbehorende distributiecentra (darkstores) zijn nodig nabij de klant, dus ook dicht op de woonomgeving. Flitsbezorgdiensten voorzien in een belangrijke behoefte van inwoners en bieden daarnaast ook lokale werkgelegenheid.

Flitsbezorgdiensten kunnen een grote impact hebben op het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van de darkstore. Door de komst van flitskoeriersdiensten/ darkstores kan de leefbaarheid van woonwijken onder druk komen te staan vanwege de ruimtelijke gevolgen van flitsbezorgdiensten, zoals o.a. het frequent laden en lossen (aanleveren voorraad), de frequentie van de bezorgdienst (ophalen en bezorgen bestellingen door koeriers) en het gebruik van de openbare ruimte voor de bedrijfsvoering (parkeren van (brom) fietsen op straat). Daarnaast kan er overlast ontstaan door het rumoer van de flitsbezorgers op straat.

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is het daarom van belang om af te kunnen wegen waar flitskoeriersdiensten zich kunnen vestigen, zodat er aan de vraag voldaan kan worden, maar ook het goede woon- en leefklimaat gegarandeerd blijft.

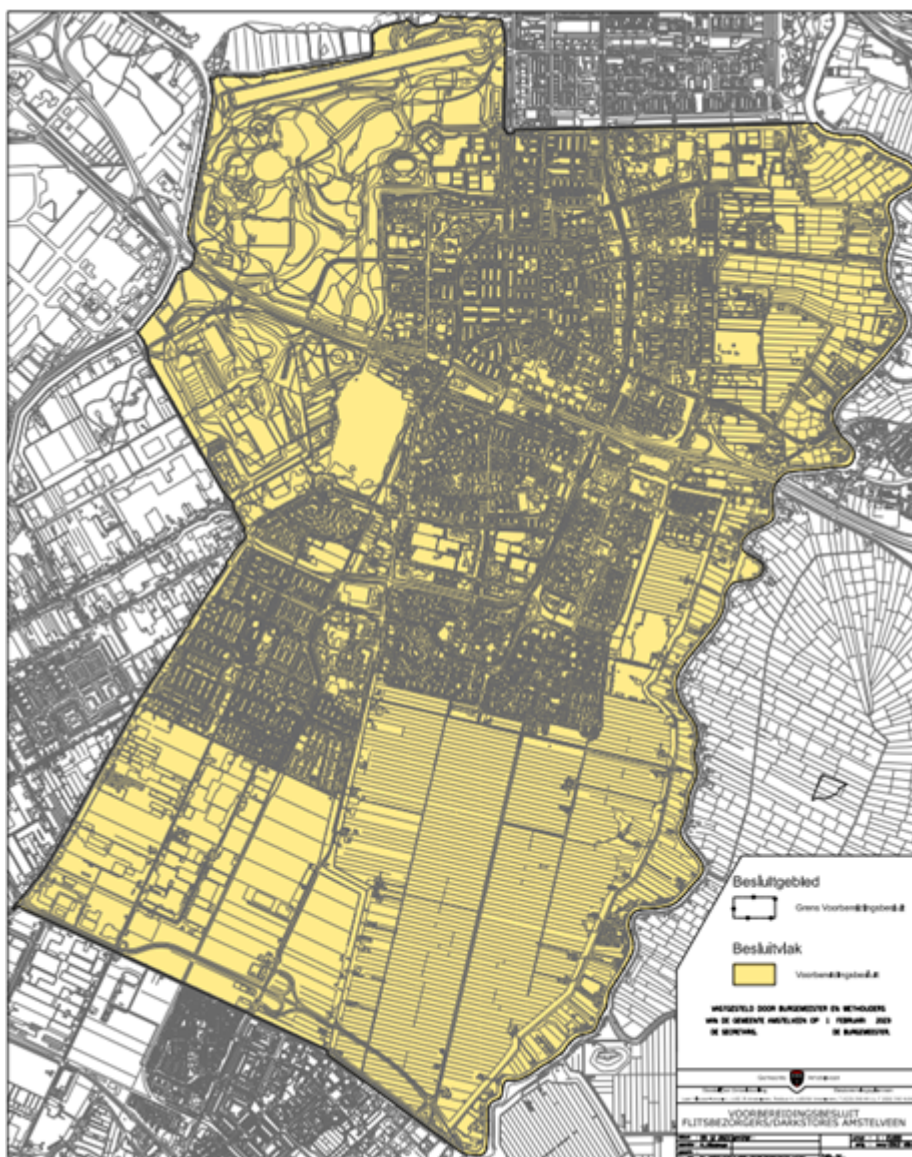
De gemeente Amstelveen wil flitsbezorgdiensten met zogenaamde darkstores reguleren. Hiervoor is op 16 februari 2022 het eerste 'Vorbereidingsbesluit Flitsbezorgdiensten' genomen, waarmee werd voorkomen dat onevenredig veel flitsbezorgdiensten zich versneld konden vestigen in Amstelveen op locaties die zich hiervoor minder goed lenen en tot overlast kunnen zorgen. Op 1 februari opnieuw een voorbereidingsbesluit genomen, 'Vorbereidingsbesluit Flitsbezorgdiensten 2023'.

Op 29 maart 2023 is het 'Afwegingskader vestiging flitskoeriers' vastgesteld. Dit afwegingskader biedt de kaders voor het opstellen van dit paraplubestemmingsplan. In het afwegingskader staat opgenomen op welke plekken flitsbezorgdiensten zich kunnen vestigen en onder welke voorwaarden. Met voorliggend paraplubestemmingsplan is het afwegingskader uitgewerkt en is vrije vestiging van flitsbezorgdiensten niet mogelijk. Er is bepaald op welke bedrijventerreinen flitsbezorgdiensten toegestaan zijn.

Het doel van het paraplubestemmingsplan is het reguleren van flitsbezorgdiensten en dat flitsbezorgdiensten zich gaan vestigen op locaties die passen bij de aard van de functie van het bedrijf met oog op behoud van een aangenaam woon- en leefklimaat.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

Het plangebied van deze parapluperziening betreft het hele grondgebied en is gelijk aan het plangebied/ besluitgebied van het voorbereidingsbesluit. Het geldende juridisch-planologisch beleidskader wordt gevormd door vele ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen.\



Plangebied paraplubestemmingsplan Flitsbezorgdiensten

1.3 Geldende bestemmingsplannen

Deze parapluerziening is een bestemmingsplan dat als een paraplu over andere, al bestaande bestemmingsplannen (en wijzigings- en uitwerkingsplannen) van de gemeente Amstelveen heen hangt. Het paraplubestemmingsplan regelt waar wel en waar geen darkstores ten behoeve van flitsbezorging is toegestaan. Door deze parapluerziening te laten gelden voor alle vigerende plannen, wordt voor alle plannen uitgegaan van dezelfde regeling ten aanzien van flitsbezorgdiensten en darkstores.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding in dit hoofdstuk en de projectomschrijving in hoofdstuk 2 wordt in hoofdstuk 3 uitgelegd hoe het bestemmingsplan en de daarin opgenomen bestemmingen zijn vertaald in juridische zin. In hoofdstuk vier komt de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan aan bod en in het laatste hoofdstuk gaat verder in op de beleidskaders.

HOOFDSTUK 2 PROJECTOMSCHRIJVING

2.1 Achtergrond

2.1.1 Flitsbezorging

Flitsbezorgdiensten zijn een specifieke vorm van bedrijvigheid die niet gericht is op het klassieke winkelen, waarbij bezoekers ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen. Het gaat in het geval van flitsbezorging om een specifieke vorm waarbij zeer snel in hoofdzaak dagelijkse boodschappen worden geleverd bij klanten die digitaal hun bestemming plaatsen. In algemene zin is sprake van een toename van online bestellen en naar verwachting leidt dat ook binnen de gemeente Amstelveen tot een toename van de behoefte aan flitsbezorging.

Het concept van flitsbezorgdiensten is gebaseerd op de snelle levering van een beperkt aanbod aan met name dagelijkse boodschappen. De bestelling geschiedt online. Levering heeft plaats vanuit centraal gelegen distributiepunten, de zogenaamde 'darkstores', die over het algemeen niet toegankelijk zijn voor consumenten. Levering vindt binnen 10 tot 20 minuten plaats, 24 uur per dag en 7 dagen per week en veelal met (elektrische) fietsen en/of scooters. In sommige gevallen wordt ook een afhaalmogelijkheid geboden. Het gaat hierbij niet om bezorgdiensten van cateringbedrijven.

2.1.2 Detailhandel of bedrijf

Definities

Met het voorbereidingsbesluit is bepaald dat voor het gehele grondgebied van Amstelveen verboden is om het gebruik van gronden en/of bouwwerken te wijzigen naar:

- vormen van bedrijfsvoering die blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment of bedrijfsvoering zijn te kwalificeren als zogenoemde flitsbezorgdiensten vanuit darkstores. Waarbij darkstores en flitsbezorgdiensten bijzondere vormen van bedrijfsvoering zijn die niet zijn gericht op het klassieke winkelen, in de zin dat mensen ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen, en worden als volgt gedefinieerd:
 - I. flitsbezorgdiensten zijn bezorgdiensten van online bestelde consumentenproducten, met de bedoeling deze binnen zeer korte termijn te bezorgen, bij de besteller;
 - II. darkstores zijn overwegend opslagruimtes met consumentenartikelen, veelal dagelijkse goederen, al dan niet met een afhaaloket of afhaalbalie, niet of slechts in zeer beperkte mate toegankelijk voor winkelend publiek.

Bovenstaande definities zijn in het paraplubestemmingsplan overgenomen in de begrippen.

Jurisprudentie

Op basis van eerdere jurisprudentie is geconcludeerd dat flitsbezorgdiensten met darkstores onder detailhandelfuncties vallen en daarmee binnen alle detailhandelsbestemmingen zijn toegestaan, zonder nadere planologische afweging. Op basis van de deze jurisprudentie heeft zich een flitsbezorgdienst gevestigd in het winkelcentrum Kostverlorenhof, aan het Kostverlorenhof 2.

Uit jurisprudentie blijkt inmiddels dat het uiterlijk van darkstores voor flitsbezorgdiensten niet ter zake doet. In alle gevallen is sprake van strijdigheid met de definitie van darkstore. 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).

In de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 2 augustus 2023 (ECLI:NL:RBAMS:2023:4974, r.o. 7.1 en 7.2) wordt bevestigd dat de rechtbank flitsbezorging niet vergelijkbaar beoordeelt met de categorie 'post- en koeriersdiensten als bedoeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Bij dergelijke post- en koerierdiensten ligt de nadruk op de bezorging van een goed van de ene partij, de verzender, naar de andere partij, de ontvanger. Bij een flitsbezorgdienst is er geen verzendpartij, want het goed ligt opgeslagen bij de flitsbezorgdienst. De ontvangende partij bestelt het goed ook niet bij een verzendende partij, maar kiest juist een goed dat bij de flitsbezorgdienst in hun assortiment wordt aangeboden. Het pand wordt door flitskoeriersdiensten gebruikt als opslag- en distributiecentrum.

Ruimtelijke effecten

Een darkstore wordt aangemerkt als een opslag- en distributiecentrum. Regulering is gewenst om te voorkomen dat darkstores met de bijbehorende levering via flitsbezorgdiensten zich kunnen vestigen op een locatie waar bedrijven zijn toegestaan, maar overlast ontstaat tussen of nabij woningen en leidt tot aantasting van het woon- en leefklimaat.

Uit recente ervaringen in steden waar flitsbezorgdiensten reeds gevestigd zijn blijkt dat dat deze diensten leiden tot een inbreuk op het woon- en leefklimaat: het kan gepaard gaan met verkeersonveilige situaties, geluidsoverlast (ook in de nachtelijke uren) en door ongewenste uitstraling van de darkstores (geblindeerde/afgeplakte gevels). Flitsbezorgdiensten leiden niet tot onevenredige aantasting van het vestigingsklimaat van de andere bedrijven op een bedrijventerrein.

2.2 Nieuwe situatie

Flitsbezorgdiensten worden aangemerkt als categorie 2-bedrijf en passen binnen 'Post- en koeriersdiensten' (SBI-code 531, 532). Hieruit volgt dat zij zich dienen te vestigen op bedrijventerreinen aangezien deze bedrijventerreinen zijn ingericht op laden en lossen, de vervoersbewegingen en het geluid. Met dit paraplubestemmingsplan wordt het vestigen van flitskoeriersdiensten op de bedrijventerreinen De Loeten, Westwijk, Bovenkerk (gelegen tussen de Beneluxlaan en de Zetterrij) en Amstelveen Zuid (BTAZ) mogelijk gemaakt.

Naast deze bedrijventerreinen heeft Amstelveen ook bedrijventerrein Legmeer. Voor het bedrijventerrein Legmeer worden plannen uitgewerkt voor transformatie van een werkgebied naar een gemengd woon- werkgebied. Vanwege de forse woningbouwopgave zal de hoofdactiviteit wonen zijn. Het toestaan van flitsbezorgdiensten is hier in de toekomst niet wenselijk en is het bedrijventerrein Legmeer niet meegenomen. Zolang het bedrijventerrein nog niet is getransformeerd naar woonwijk kunnen flitsbezorgdiensten tijdelijk worden toegestaan door hiervoor af te wijken met een tijdelijke omgevingsvergunning.

Flitsbezorgdiensten bestaan inmiddels enkele jaren in Nederland. Inmiddels is duidelijk geworden dat flitsbezorgdiensten voorzien in een belangrijke behoefte van inwoners en lokale werkgelegenheid bieden. Inmiddels is de markt geconsolideerd en heeft de sector in korte tijd een transformatie heeft doorgemaakt waarbij vestigingen een uitstraling krijgt die meer bij de omgeving past en zijn maatregelen genomen om de verkeersveiligheid te vergroten en overlast voor omwonenden te voorkomen. Hiermee kan een ruimer kader worden meegegeven aan de vestigingseisen die de gemeente stelt aan flitskoeriers.

Bij de vestiging van flitskoeriersdiensten dient te worden voldaan aan de voorwaarden opgenomen in het afwegingskader. Het is de wens vanuit de raad om de vestiging van flitskoeriers buiten bedrijventerreinen ook mogelijk te maken, indien er een geschikte locatie wordt geïdentificeerd die aan onder andere de criteria uit het afwegingskader voldoet. Voor deze uitzonderingslocaties is een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan nodig, waarbij onder andere zaken als verkeersafwikkeling, algehele verkeersveiligheid, aanvaardbaar woon- en leefklimaat en buurtparticipatie worden meegewogen.

Voor afwijken van de regels van het bestemmingsplan voor een flitsbezorgdienst buiten een bedrijventerrein wordt gebruik gemaakt van de bestaande instrumenten. Hiervoor is een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan nodig omgevingsplan grond van artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Er is hiervoor geen afwijkingsmogelijk in het bestemmingsplan opgenomen.

De flitsbezorgdienst aan het Kostverlorenhof wordt op basis van voormalige jurisprudentie toegestaan. De flitsbezorgdienst wordt niet opgenomen in het bestemmingsplan, het overgangsrecht is hier van toepassing.

HOOFDSTUK 3 PLANOPZET

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkeling van het plangebied juridisch is vertaald. In het voorgaande hoofdstuk is beschreven welke ontwikkelingen in het plangebied plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke juridisch-planologische instrumenten daarbij worden ingezet.

Het voorliggende bestemmingsplan is een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Het plan is opgesteld conform SVBP 2012 (Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012). Daarin zijn de regels voor een belangrijk deel gestandaardiseerd. Het bestemmingsplan is overeenkomstig de SVBP 2012 gedigitaliseerd opgesteld. Het bestemmingsplan wordt elektronisch/digitaal beschikbaar gesteld op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl.

Het juridische deel van het bestemmingsplan bestaat uit de verbeelding en de regels. Deze onderdelen zijn bindend voor de burger. De regels bevatten het juridisch instrumentarium voor het regelen van het gebruik van de gronden en gebouwen en bepalingen omtrent de toegelaten bebouwing. De verbeelding heeft een ondersteunende rol voor de toepassing van de regels alsmede de functie van visualisering van de bestemmingen. De toelichting is niet juridisch bindend, maar wordt gebruikt als handvat en interpretatiekader voor het bestemmingsplan.

3.2 De planregels

De regels zijn onderverdeeld in vier hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1: inleidende regels; met daarin definities van dit bestemmingsplan.
- Hoofdstuk 2: bestemmingsregels; hierin zijn de planregels van de bestemmingen opgenomen.
- Hoofdstuk 3: algemene regels; deze hebben betrekking op in beginsel alle voorafgaande regels. Hierbij gaat het onder meer om de anti-dubbeltelbepaling en algemene gebruiksregels.
- Hoofdstuk 4: overgang- en slotregels.

Hieronder wordt een artikelsgewijze beschrijving van de regels en de bestemmingen gegeven.

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Begrippen (artikel 1)

hierin worden de begrippen gedefinieerd die in de planregels worden gebruikt.

Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

Reikwijdte of toepassingsgebied (artikel 2)

Dit artikel regelt waar de regels van toepassing zijn. Ook regelt dit artikel dat de regels in dit paraplubestemmingsplan aanvullend/ corrigerend zijn op alle plannen binnen Amstelveen.

Hoofdstuk 3 Algemene regels

Anti-dubbelregel (artikel 3)

Deze bepaling dient om te voorkomen dat bijvoorbeeld een grondoppervlak dat in een bepaald geval al eens als berekeningsgrondslag voor de toelaatbare oppervlakte aan bebouwing heeft gediend, later nog eens als berekeningsgrondslag voor een ander bouwwerk wordt gebruikt, maar dat dan tot gevolg heeft dat in het eerste geval een situatie ontstaat die afwijkt van het plan.

Algemene gebruiksregels (artikel 4)

In dit artikel zijn de gebruiksregels van gronden en bouwwerken opgenomen. Met de aanduidingen 'overige zone – flitsbezorgdiensten' en 'overige zone – flitsbezorgdiensten uitgesloten' wordt aangegeven of een flitsbezorgdienst en/of het gebruik ten behoeve van een darkstore aangemerkt als een gebruik passend of strijdig binnen de bestemming is.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels

Overgangsrecht (artikel 5)

Samengevat wordt hierin gewaarborgd dat gebruiksvormen die bij de totstandkoming van het plan reeds bestaan, maar nu in strijd raken met het plan, mogen blijven bestaan. Daarbij wordt het hierin mogelijk gemaakt om op te treden tegen eerder ontstaan illegaal gebruik.

Slotregel (artikel 6)

Voor de duidelijkheid, o.a. bij benoeming en verwijzing, is hierin een eenduidige naam voor het gehele plan inclusief de toelichting aangegeven.

HOOFDSTUK 4 UITVOERBAARHEID

De uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan moet aangetoond worden. Daaronder valt zowel de onderzoeksverplichting naar verschillende ruimtelijk relevante milieuhygiënische aspecten (geluid, bodem, ect.) als ook de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan.

4.1 Milieuhygiënische uitvoerbaarheid

De milieuhygiënische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan moet ingevolge de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aangetoond worden (artikel 3.1.6 lid 1 van het Bro). Het voorliggende paraplubestemmingsplan grijpt niet in op ruimtelijke ordening zoals die doorgaans in bestemmingsplannen zijn opgenomen waarbij een nieuw project wordt mogelijk gemaakt en/of een beheerregeling voor bestaand gebruik met bijhorende bouw- en aanlegregels wordt neergelegd. De uitvoerbaarheidstoets is met betrekking tot dit bestemmingsplan dan ook eenvoudiger en richt zich op de economische- en maatschappelijke uitvoerbaarheid.

Met voorliggend plan wordt de regeling met betrekking tot flitsbezorgdiensten in bestemmingsplannen e.d. geactualiseerd. Dat heeft geen raakvlakken met de milieuhygiënische aspecten, zoals archeologie, geluid, bodem, externe veiligheid, luchtkwaliteit, ecologie, water en dergelijke. Dit onderdeel staat de uitvoerbaarheid van het plan niet in de weg.

4.2 Economische uitvoerbaarheid

Bij de voorbereiding van een ruimtelijk besluit dient op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) minimaal inzicht te worden gegeven in de economische uitvoerbaarheid van het plan. Tevens heeft de gemeente de verplichting om, indien sprake is van ontwikkelingen waarvoor de gemeente redelijkerwijs kosten moet maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, en de plankosten, de kosten te verhalen op de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar.

Omdat het voorliggende plan niet voorziet in een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, Wro, hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld. Er doet zich geen mogelijkheid voor van kostenverhaal als bedoeld in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

Aan de onderhavige reparatie van geldende bestemmingsplannen zijn geen financiële gevolgen voor de gemeente verbonden. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het plan niet economische uitvoerbaar is.

4.3 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

4.3.1 Inspraak en overleg

Bij het opstellen van het afwegingskader is gesproken met de lokale stakeholders, zoals Koninklijke Horeca Nederland, Vereniging Amstelveens Detailhandelsorganisaties, Midden- en Kleinbedrijf Amsterdam, Ondernemersvereniging Amstelveen en de flitskoeriers Getir en Flink. Dit paraplubestemmingsplan betreft een uitwerking van het vastgestelde afwegingskader. Buiten de mogelijkheid om zienswijzen kenbaar te maken (conform afdeling 3.4 Awb) heeft geen nader overleg plaatsgevonden. Wel zijn de lokale stakeholder en de flitskoerierdiensten per brief geïnformeerd over dit ontwerp paraplubestemmingsplan en de mogelijkheid om zienswijzen kenbaar te maken.

4.3.2 Vooroverleg

In het kader van het overleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening is het ontwerpbestemmingsplan verzonden aan alle aangrenzende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Er is voor de aangrenzende gemeenten geen aanleiding geweest tot het maken van opmerkingen. De provincie Noord-Holland geeft in haar reactie aan dat er geen belemmeringen vanuit de Omgevingsverordening NH2020 voor het parapluplan zijn.

4.3.3 Zienswijzen

Van 8 december 2023 tot en met 18 januari 2024 heeft het ontwerpbestemmingsplan conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ter inzage gelegen. Gedurende deze periode zijn geen zienswijzen ontvangen.

4.4 Handhaving

Handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening spitst zich toe op het gebruik van de gronden en opstallen, de maatvoering van bouwwerken en het uitvoeren van werken en werkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Handhaving kan kortweg worden omschreven als: elke handeling die er op is gericht de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen. Handhaving is geen doel op zich maar draagt bij aan de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen die met het bestemmingsplan worden beoogd en de bescherming van de verschillende belangen die worden gewaarborgd.

Een bestemmingsplan bevat daarom een handhavingsparagraaf. Hierin wordt een toelichting gegeven op de wijze waarop de gemeente het juridische normenkader van het bestemmingsplan handhaaft, dat door middel van de planregels in samenhang met de planverbeelding in het leven is geroepen.

Het niet naleven van een bestemmingsplan komt neer op het ondergraven van één van de meest waardevolle en invloedrijkste instrumenten van de gemeentelijke overheid. Daarnaast is het een inbreuk op en aantasting van de belangrijkste waarborgen die de burger en bedrijven op gemeentelijk niveau hebben. De maatschappij mag immers verwachten en eisen van de gemeentelijke overheid dat zij de regelgeving die zij in het bestemmingsplan heeft opgenomen ook zal handhaven. Het niet naleven en handhaven van het bestemmingsplan tast de geloofwaardigheid van de gemeente in het algemeen aan. Om deze redenen is het noodzakelijk het bestemmingsplannen te handhaven en te blijven handhaven.

De gemeente is verplicht om uitvoerings- (vergunningverlening) en handhavingsbeleid vast te stellen in een of meer documenten, waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen wij onszelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten we daarvoor zullen uitvoeren. Deze verplichting is nu al opgenomen in het Besluit omgevingsrecht en komt ook in de Omgevingswet terug.

De gemeente heeft aan deze verplichting invulling gegeven in het actuele VTH-beleidsplan, waarin zowel het uitvoerings- als het handhavingsbeleid is opgenomen. Deze nota beschrijft de visie, doelstellingen, prioriteiten, uitgangspunten en strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van de geldende wetgeving, waaronder dit bestemmingsplan. Een ander belangrijk uitgangspunt zijn de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, de beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.

Het gehele uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:

- De prioriteiten bij de uitvoering van voorgenomen activiteiten.
- De methodiek die de gemeente gebruikt om te bepalen of gestelde doelen worden bereikt.
- De objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissingen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen.
- De werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.
- De afspraken die door de gemeente met de Omgevingsdienst en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt.
- De wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de gestelde doelen te bereiken;
- De wijze waarop bestuurlijke sancties en de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- De wijze waarop de gemeente handelt na overtredingen die zijn begaan door of in naam van de eigen gemeente of van andere organen behorende tot de overheid.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden deze prioriteiten vertaald in daadwerkelijke activiteiten. Jaarlijks evalueren we de uitgevoerde inspanningen en toetsen we de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen. Doen we nog de juiste dingen op de juiste wijze of signaleren we ontwikkelingen die een aanpassing van het (ruimtelijke) beleid vragen? Het uitvoeringsprogramma, jaarverslag en de evaluatie worden toegestuurd aan de gemeenteraad.

Uit de planregeling van dit bestemmingsplan volgt geen directe opgave voor handhaving. Er zijn geen strijdige en illegale functies geconstateerd die ingevolge het bestemmingsplan dienen te worden beëindigd. Voor de flitsbezorgdienst die in het Kostverlorenhof zit gevestigd is het overgangsrecht van toepassing.

HOOFDSTUK 5 BELEIDSKADER

5.1 Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is in 2006 in werking getreden. Het doel van de richtlijn is dat dienstverleners, zowel personen als bedrijven, waaronder detail- en groothandel van goederen en diensten, zich zonder belemmeringen binnen de gehele Europese Unie kunnen vestigen en diensten kunnen verrichten. De Dienstenrichtlijn stelt ook eisen aan overheden. Ze moeten bijvoorbeeld controleren of nieuwe wet- en regelgeving niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Diensten die vallen onder de Dienstenrichtlijn moeten voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Op grond van dat artikel mogen lidstaten toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk stellen van territoriale beperkingen, zolang dergelijke maatregelen niet discriminatoir zijn én noodzakelijk en evenredig zijn.

Naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak van het Hof van Justitie heeft de Afdeling op 20 juni 2018 uitspraak gedaan in de zaak Appingedam (ECLI:NL:RVS:2018:2062). De uitspraak bevat een indringende toets van de betreffende brancheringsregeling aan artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Omdat de Dienstenrichtlijn ook van toepassing is op de bedrijfsvoering van darkstores, is er aanleiding om de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn in het kader van de planregeling van dit bestemmingsplan één voor één langs te lopen teneinde tot de conclusie te komen dat het bestemmingsplan voldoet aan deze vereisten. De vereisten van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn zijn als volgt:

- Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- Evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefd doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met een andere, mindere beperkende maatregelen worden bereikt;
- Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.

Noodzakelijkheid

Het nader reguleren van mogelijke vestigingslocaties van flitsbezorgdiensten middels het bestemmingsplan is noodzakelijk wanneer deze wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, aanhef en onder 8 van de Dienstenrichtlijn volgt dat bescherming van het stedelijk milieu van algemeen belang is. De flitsbezorgdiensten exploiteren distributielocaties zo dicht mogelijk bij de klant om de aanrijtijd zo kort mogelijk te houden. Om die reden zijn in afgelopen jaren in Nederland veel darkstores in veelal binnenstedelijke (woon)buurten geopend. Nadere regulering van vestigingslocaties voor flitsbezorgdiensten is noodzakelijk omdat is gebleken dat deze negatieve effecten kunnen hebben op de woonomgeving, zoals aantasting van de leefbaarheid door onder andere geluidsoverlast en de flitsbezorgdiensten hebben impact omgevingsplan verkeersveiligheid.

Gemeente Amstelveen is daarom van mening dat flitsbezorgdiensten in eerste instantie alleen passend zijn binnen bedrijventerreinen.

Evenredigheid

Het bestemmingsplan is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, gaat niet verder dan nodig is en het doel kan ook niet met minder beperkende maatregelen worden bereikt. Het doel van het bestemmingsplan is het reguleren van flitsbezorgdiensten met darkstores met het oog op behoud van een aangenaam woon- en leefklimaat en vestigingsklimaat. Het bestemmingsplan heeft uitsluitend betrekking op

flitsbezorgdiensten en darkstores en gaat daarom niet verder dan nodig is. Een bestemmingsplan is het meeste geschikte instrument om ruimtelijke doelstellingen omgevingsplan gemeentelijk niveau te bereiken.

Discriminatieverbod

Er is geen sprake van een schending van het discriminatieverbod. Discriminatie verwijst hier naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Er is geen sprake van discriminatie omdat het paraplubestemmingsplan geen onderscheid maakt in darkstores met flitsbezorging gericht op inwoners uit Amstelveen (Nederlanders) en darkstores met flitsbezorging gericht op andere nationaliteiten.

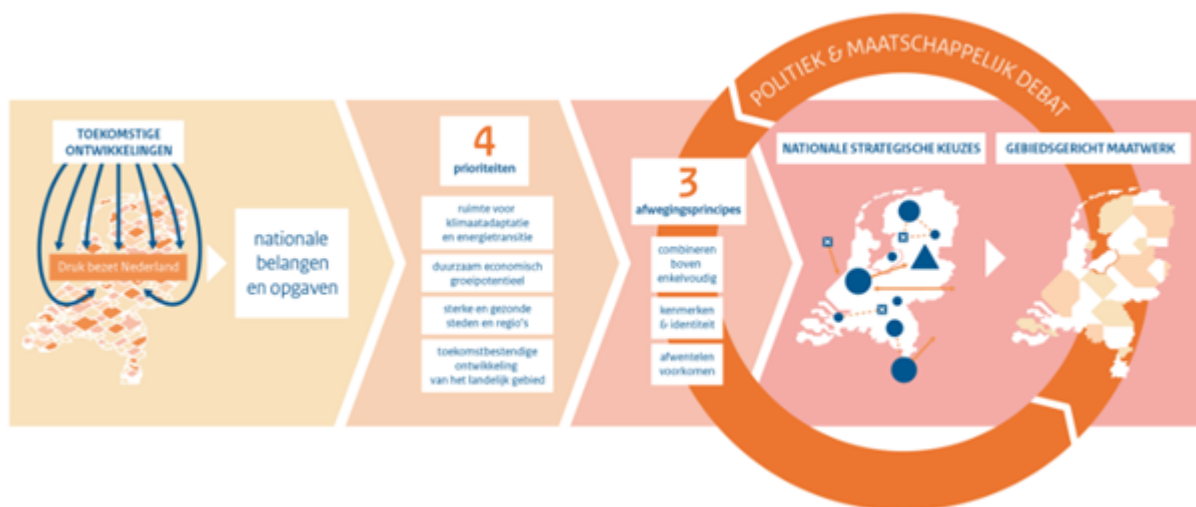
Daarmee kan geconcludeerd worden dat het bestemmingsplan voldoet aan de vereisten uit de Dienstenrichtlijn.

5.2 Rijksbeleid

Hieronder volgt het beleid van het rijk, waar indien relevant voor het plangebied met dit Rijksbeleid rekening wordt gehouden in dit bestemmingsplan.

5.2.1 Nationale Omgevingsvisie

Op 11 september 2020 is de Nationale Omgevingsvisie vastgesteld. Hierin zijn de kaders van het nieuwe rijksbeleid opgenomen. Deze Omgevingsvisie vervangt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012). De NOVI is een instrument van de nieuwe Omgevingswet en loopt vooruit op de inwerkingtreding van die wet. Vanwege het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de NOVI als structuurvisie uit onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, zal deze structuurvisie gelden als de Nationale Omgevingsvisie, zoals in de nieuwe wet bedoeld. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt door het Rijk een langetermijnvisie gegeven op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. De NOVI bestaat uit een visie, toelichting en uitvoeringsagenda. De combinatie van deze drie documenten zorgt voor een toetsing die leidt tot nationale strategische keuzes en gebiedsgericht maatwerk.



Afbeelding 2: Afwegen met de NOVI. Bron: Nationale Omgevingsvisie.

De NOVI beschrijft een toekomstperspectief met de ambities: wat willen we bereiken? Vervolgens worden de 21 nationale belangen in de fysieke leefomgeving en de daaruit voortvloeiende opgaven beschreven. Die opgaven zijn in feite het verschil tussen de ambitie en de huidige situatie en verwachte ontwikkelingen.

De vier prioriteiten

De Uitvoeringsagenda beschrijft de vier prioriteiten. De opgaven uit de toelichting kunnen veelal niet apart van elkaar worden aangepakt. Als een samenhangende, integrale aanpak nodig is, over de sectoren heen, vraagt dit een andere inzet. De samenhang tussen opgaven manifesteert zich rond vier prioriteiten.

- Ruimte voor klimaatadaptie en energietransitie;
- Duurzaam economisch groeipotentieel;
- Sterke en gezonde steden en regio's;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Drie afwegingsprincipes

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen: '(a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. Beschermen en ontwikkelen sluiten elkaar niet per definitie uit en kunnen elkaar zelfs versterken. Echter, gaan beschermen en ontwikkelen niet altijd en overal zonder meer samen en zijn soms echt onverenigbaar. Een optimale balans tussen deze twee vergt steeds een zorgvuldige afweging en prioritering van ongelijksoortige belangen. Om dit afwegings- proces en de omgeving inclusieve benadering richting te geven, is in de NOVI een drietal afwegingsprincipes geformuleerd:

- Combineren boven enkelvoudig;
- Kenmerken & identiteit;
- Afwentelen voorkomen.

Relevantie plangebied

Met onderhavig parapluplan wordt bereikt dat flitsbezorgdiensten zich niet overal binnen Amstelveen kunnen vestigen en overlast binnen het woongebied wordt voorkomen. Het parapluplan is in lijn met het nationaal beleidskader.

5.2.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) geeft de juridische kaders die nodig zijn om het vigerend ruimtelijk rijksbeleid te borgen en legt daarmee nationale ruimtelijke belangen vast. De ruimtelijke onderwerpen van nationaal belang zijn daardoor beperkt. Het Barro bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. In hoofdstuk 2 van het Barro is, om de nationale belangen te beschermen per onderwerp (één onderwerp per titel) aangegeven welke beperkingen er per welk (ruimtelijk) gebied gelden.

Relevantie plangebied

Onderhavig parapluplan omvat geen onderwerpen waarvoor beperking geldt om de nationale belangen zoals beschreven in het Barro te beschermen. Het Barro vormt derhalve geen belemmering voor dit bestemmingsplan.

5.3 Provinciaal en regionaal beleid

5.3.1 Omgevingsvisie NH2050

De "Omgevingsvisie NH2050 - Balans tussen economische groei en leefbaarheid" is op 19 november 2018 door Provinciale Staten van Noord-Holland vastgesteld en is een structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening. In de Omgevingsvisie heeft de provincie haar ruimtelijke toekomstvisie vastgelegd en heeft zij tevens aangegeven hoe zij deze visie denkt te zullen realiseren.

Het uitgangspunt van de omgevingsvisie is dat Noord-Holland een relatief hoog welvaarts- en welzijnsniveau heeft. Om deze ook voor de toekomst vast te kunnen houden, richten de provincie zich op een goede balans tussen economische groei en leefbaarheid. Zodanig dat bij veranderingen in het gebruik van de fysieke leefomgeving de doelen voor een gezonde en veilige leefomgeving overeind blijven. In de omgevingsvisie worden ambities genoemd op het gebied van de leefomgeving, het gebruik van de leefomgeving en de energietransitie.

De ambities ten aanzien van de leefomgeving luiden als volgt. Een klimaatbestendig en waterrobuust Noord-Holland. In het kader van gezondheid en veiligheid, het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het vergroten van de biodiversiteit van Noord-Holland.

Voor het gebruik van de leefomgeving gelden de volgende ambities. Een duurzame economie met innovatie als belangrijke motor, daardoor is er ruimte voor ontwikkeling van circulaire economie, duurzame landbouw, energietransitie en experimenten. Verder wil de provincie vraag en aanbod van woon- en werklocaties beter afstemmen (kwantitatief en kwalitatief). Daarbij moet woningbouw, in overeenstemming met de kwalitatieve behoeftes en trends, vooral in en aansluitend op de bestaande verstedelijkte gebieden worden gepland. Duurzaamheid van de totale woningvoorraad is het uitgangspunt. De derde ambitie binnen deze categorie is het effectief, veilig en efficiënt kunnen verplaatsen van inwoners, bedrijven en producten van Noord-Holland, waarbij negatieve gevolgen van de mobiliteit op klimaat, gezondheid, natuur en landschap steeds nadrukkelijk worden meegewogen. Als laatste geldt het behouden en versterken van de unieke kwaliteiten van de diverse landschappen en de cultuurhistorie.

Voor energietransitie is de overkoepelende ambitie dat Noord-Holland in 2050 volledig klimaatneutraal is en gebaseerd op hernieuwbare energie. Daarom is er ruimte voor de noodzakelijke energietransitie en daarvoor benodigde infrastructuur. Dit alles rekening houdende met de ambities voor verstedelijking en landschap.

Relevantie plangebied

Per project wordt door de gemeente Amstelveen bekeken hoe bij de ambities van de provincie kan worden aangesloten. Het voorliggende paraplubestemmingsplan is in overeenstemming met het uitgangspunt en de ambities van de Omgevingsvisie. De beoogde aanpassing ten opzichte van flitsbezorgdiensten draagt bij aan het behouden van een goede balans tussen economische groei en leefbaarheid en aan een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving.

5.3.2 Omgevingsverordening NH2022

De provincie heeft, voor de doorwerking van het in de structuurvisie vastgelegde beleid, diverse juridische instrumenten tot haar beschikking waaronder een provinciale ruimtelijke verordening. In deze Omgevingsverordening NH2020 zijn regels samengevoegd op het gebied van natuur, milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimte en water. De Omgevingsverordening NH2020 geldt vanaf 17 november 2020. Door middel van de Omgevingsverordening is de doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen geregeld. In de verordening is het provinciale beleid in regels vertaald.

Relevantie plangebied

Er zijn verschillende werkingsgebieden binnen Amstelveen van toepassing op dit plan. Er zijn geen belemmeringen vanuit de Omgevingsverordening NH2020 voor het parapluplan.

5.4 Gemeentelijk beleid

5.4.1 Structuurvisie Amstelveen 2025+

De gemeenteraad van Amstelveen heeft op 21 september 2011 de Structuurvisie Amstelveen 2025+ vastgesteld. Het is op de eerste plaats een ruimtelijke visie, maar ondersteunt ook maatschappelijke ontwikkelingen. Het biedt daarmee helderheid aan inwoners, ondernemers, instellingen en andere overheden over de gewenste ontwikkeling van Amstelveen en de prioriteiten die het bestuur hierbij stelt. De wettelijk verplichte structuurvisie vormt de grondslag voor bindende bestemmingsplannen en exploitatieplannen.

Amstelveen is in een aantal decennia stormachtig gegroeid door zijn gunstige ligging en door ondernemend op het juiste moment kansen te grijpen. Inmiddels staat de concurrentiepositie van de metropoolregio Amsterdam onder druk. De tijd dat Amstelveen kon meeliften op de groei van de regio is voorgoed voorbij. Dat vraagt om een andere instelling. Vraag is nu meer wat Amstelveen kan betekenen voor de regio. Een aantal thematische uitgangspunten zijn relevant voor dit plangebied.

Werken

Aantrekkelijke werkmilieus zijn een belangrijk onderdeel van het Amstelveense economisch beleid: om de economische structuur te versterken, om een evenwichtige en duurzame economische groei te bevorderen en om de diversiteit in de Amstelveense bedrijvigheid of de directe regio te vergroten.

Uitvoeringsparagraaf

Gelijktijdig met de Structuurvisie heeft de gemeenteraad de uitvoeringsparagraaf vastgesteld. Hierin is aangegeven op welke wijze verschillende projecten en programma's die voortvloeien uit de structuurvisie in uitvoering worden gebracht. De ruimtelijke besluitvorming, indien aan de orde, heeft plaatsgevonden en wordt conform bestemd.

Conclusie

Het paraplubestemmingsplan is in overeenstemming met de structuurvisie. Binnen de gemeente zijn verschillende bedrijventerreinen aanwezig waar flitsbezorgdiensten zich kunnen vestigen. De diensten voorzien in een belangrijke behoefte van inwoners en bieden lokale werkgelegenheid.