

---

# Flitsbezorgingsdiensten

Heemstede

bestemmingsplan

27 maart 2023

**RHO ADVISEURS**

---





# Flitsbezorgingsdiensten

Heemstede

bestemmingsplan

## identificatie

identificatiecode:

NL.IMRO.0397.BPFlitsbezorgdiens-0101

projectnummer:

20221006

## planstatus

datum:

02-02-2023

27-03-2023

status:

concept

ontwerp

vastgesteld

# RHO ADVISEURS

Weena 505  
Postbus 150  
3000 AD Rotterdam  
T: 010-20 18 555  
E-mail: [info@rho.nl](mailto:info@rho.nl)

**© RHO ADVISEURS BV**

Niets uit dit drukwerk mag door anderen dan de opdrachtgever worden veeelvoudigd en/ of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van Rho Adviseurs bv, behoudens voorzover dit drukwerk wettelijk een openbaar karakter heeft gekregen. Dit drukwerk mag zonder genoemde toestemming niet worden gebruikt voor enig ander doel dan waarvoor het is vervaardigd.



# Inhoudsopgave

## Toelichting

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Aanleiding partiële herziening bestemmingsplan flitsbezorgdiensten</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Inpassing van city-hubs en darkstores</b>	<b>9</b>
2.1	City-hubs	9
2.2	Darkstores	14
2.3	Inpassing van city-hubs en darkstores in de bestemmingsplannen	15
2.4	Dienstenrichtlijn	15

## Bijlagen toelichting

<b>Bijlage 1</b>	<b>Vorbereidingsbesluit</b>	
<b>Bijlage 2</b>	<b>Darkstores</b>	
<b>Bijlage 3</b>	<b>Inpassing van city-hubs in de omgeving</b>	
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gedragcode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022)</b>	
<b>Bijlage 5</b>	<b>Gemeentelijk beleid</b>	
<b>Bijlage 6</b>	<b>Jurisprudentie city-hubs en darkstores</b>	
<b>Bijlage 7</b>	<b>Dienstenrichtlijn: noodzakelijkheid en evenredigheid</b>	

## Regels

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleidende regels</b>	<b>49</b>
Artikel 1	Begrippen	49
Artikel 2	Wijze van meten	50
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Bestemmingsregels</b>	<b>51</b>
Artikel 3	Bestemmingsregels	51
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Overgangs- en slotregels</b>	<b>53</b>
Artikel 4	Overgangsrecht bouwwerken	53
Artikel 5	Overgangsrecht gebruik	54
Artikel 6	Slotregel	55



---

# TOELICHTING

**RHO ADVISEURS**

---







# Hoofdstuk 1 Aanleiding partiële herziening bestemmingsplan flitsbezorgingsdiensten

## Vorbereidingsbesluit

De raad van de gemeente Heemstede heeft ten aanzien van de vestiging van flitsbezorgdiensten op 2 juni 2022 een voorbereidingsbesluit genomen op basis van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Hiermee wordt voorkomen dat zich in Heemstede flitsbezorgers kunnen vestigen. Daarbij heeft de gemeenteraad overwogen:

- Gezien de mogelijke impact van flitsbezorgdiensten op de omgeving heeft de gemeente de behoefte aan meer tijd om hiervoor een zorgvuldige ruimtelijke afweging te kunnen maken en deze vast te leggen in een nieuw bestemmingsplan. Om in de tussenliggende periode onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen, is voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen. Flitsbezorgers kunnen veel overlast veroorzaken.
- De geldende bestemmingsplannen bieden mogelijk onvoldoende garantie om deze ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Een voorbereidingsbesluit is nodig ter voorkoming van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen totdat het nieuwe planologische kader geldt. Om nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met darkstores zonder nadere ruimtelijke afweging te voorkomen, dient er een paraplubestemmingsplan te worden vastgesteld, waarin het vestigen van nieuwe flitsbezorgsupermarkten in de vorm van darkstores wordt gereguleerd.

Ter voorbereiding op het paraplubestemmingsplan wordt onderzocht op welke locaties en onder welke randvoorwaarden flitssupermarkten in de vorm van darkstores kunnen worden toegestaan. Ook wordt nader onderzocht in welke gebieden deze functie/activiteit niet gewenst is. Aangezien deze gebieden nu nog niet duidelijk zijn, geldt dit voorbereidingsbesluit voor het gehele grondgebied van Heemstede. De wettelijke eis is dat uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit het ontwerp van het (paraplu)bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

Een uitvoerige weergave van het voorbereidingsbesluit met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en argumenten, is in bijlage 1 opgenomen.

## Darkstores en city-hubs

De verschijning van darkstores heeft, naast nieuwe dienstmogelijkheden, tot veel weerstand geleid, zonder dat meteen duidelijk was of er daadwerkelijk sprake was van relevante ongewenste ruimtelijke effecten op de omgeving. Het voorbereidingsbesluit was genomen ter voorkoming van vestiging van darkstores in het stedelijk gebied, zoals een winkelstraat. Inmiddels hebben flitsbezorgdiensten de bedrijfsopzet aangepast, gericht op een betere inpasbaarheid van deze functie in de omgeving, met name in gemengde gebieden. Darkstores kunnen overigens binnen bepaalde randvoorwaarden wel op bedrijventerreinen worden gevestigd. In hoofdstuk 2 wordt op de inpasbaarheid van deze twee functies ingegaan. De voorliggende partiële herziening reguleert de vestigingsmogelijkheden van city-hubs en darkstores.



## Hoofdstuk 2 Inpassing van city-hubs en darkstores

### 2.1 City-hubs

#### 2.1.1 Van darkstores naar city-hubs

##### Transformatie van de oorspronkelijke bedrijfsopzet

De oorspronkelijke bedrijfsopzet van een darkstore in pakweg 2020 tot begin 2022 was zodanig dat vestiging als nadelig voor de ruimtelijk-functionele kwaliteit van de omgeving wordt beschouwd, zoals centrumgebieden. Het gaat dan met name om zaken als uitstraling en (verkeers)overlast. In bijlage 2 wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

De drie flitsbezorgdiensten Getir, Gorillas<sup>1</sup> en Flink hebben het darkstore-concept inmiddels omgebouwd naar een city-hub-concept (bijlage 3) en hebben een Gedragscode Sector Snelle Bezorging gesloten (10 mei 2022; bijlage 4). Daarmee wordt het bedrijfsmodel van een darkstore waartegen veel weerstand bestaat, getransformeerd naar een city-hub, die zo goed mogelijk in of nabij bijvoorbeeld een centrumgebied kan worden ingepast. Dit wordt mede bepaald door de omvang en ontsluiting van de city-hub. Darkstores passen binnen bepaalde voorwaarden overigens wel op bedrijventerreinen.

##### Kenmerken van een city-hub

Een city-hub kan de volgende kenmerken hebben:

- een distributiepunt eventueel met verkoopgelegenheid en aanverwante activiteiten ter plaatse (zie hierna);
- voor consumentenproducten, veelal dagelijkse goederen, of andere goederen, zoals T-shirts en telefoonaccessoires;
- die online zijn besteld of ter plaatse kunnen worden uitgekozen en/of afgehaald, waarbij het zelf uit de schappen halen van producten niet relevant is;
- van waaruit bezorgers op fietsen of elektrisch gedreven voertuigen de boodschappen thuisbezorgen;
- in een relatief korte tijd, niet per se binnen tien minuten;
- tot bij voorkeur 23.00 uur of ten hoogste 24.00 uur met accenten in de bezorging rondom de tijden voor ontbijt, lunch en avondeten;
- dicht bij de klant en de woonomgeving gevestigd, enigszins dichtbevolkt met dus een voldoende aantal potentiële klanten.

---

<sup>1</sup> Eind 2022 is bekend geworden dat Gorillas onderdeel wordt van Getir.

## Accenten in de bedrijfsopzet van city-hubs

Ten opzichte van de oorspronkelijke bedrijfsopzet van een darkstore is een city-hub veel meer gericht op een zorgvuldige inpassing in de omgeving en het uitbouwen van een potentiële maatschappelijke betekenis van een city-hub. Nu de flitsbezorgdiensten langere tijd operationeel zijn in Nederland, en de nodige ervaringen hebben opgedaan met locaties, maken ze andere keuzes in vergelijking met de oorspronkelijke bedrijfsopzet.

- De gebouwen zijn toegankelijk voor klanten. Klanten kunnen in de vestiging zelf de boodschappen verzamelen of op verzoek worden boodschappenpakketten door de medewerkers samengesteld.
- Als een locatie een buurtfunctie kan vervullen, worden ook diensten als (retour)pakket-service aangeboden, kunsttentoonstelling of een koffiehoeke. In de toekomst kan er samenwerking met andere lokale ondernemers voor bezorging van producten ontstaan.
- Bedrijventerreinen waar gemengde, lichtere functies worden toegestaan, kunnen als vestigingslocatie dienen voor city-hubs. Vestiging op een bedrijventerrein waar bedrijven met een hogere milieucategorie zijn toegestaan, is geen optie, omdat er ook andere functies dan louter een bedrijfsfunctie aan de orde is. Detailhandel en horeca zijn bijvoorbeeld geen optionele functies voor een bedrijventerrein.
- De huidige vestigingen zijn ingericht op een efficiënt functioneren bij 200 tot 400 bezorgingen op een dag. Bij kleinere vestiging is een tiental fietsen gestald met een enkele e-scooter. Bij grotere vestigingen kan het aantal fietsen twintig bedragen met een tiental e-scooters. Het aantal medewerkers dat op een dag aan het werk is, ligt tussen de tien en veertig. Bezorgers worden volgens de toepasselijke CAO per uur betaald, niet per bezorging.
- In de centrum- en gemengde gebieden worden tegenwoordig grotere gebouwen uitgekozen (groter dan 300 m<sup>2</sup> tot 800 m<sup>2</sup>), zodat kantine/wachtruimte voor bezorgers en stalling van fietsen in pandig kan gebeuren. Hiermee wordt overlast voor de omgeving voorkomen. Als er ruimte beschikbaar is in de openbare ruimte, kan het zijn dat daar fietsen worden geparkeerd. Het gaat dan nadrukkelijk om een situatie die hiervoor geschikt is, dus in een centrum- of gemengd gebied met voldoende ruimte.
- De bezorgpieken liggen rond de eettijden: ontbijt, lunch en avondeten. Op vrijdag en zaterdag zijn de piekmomenten langer. Sporadisch wordt in de latere avonden bezorgd; het aantal bezorging is ondergeschikt aan het aantal op andere bezorgtijden. Het zijn geen nachtwinkels. Jonge gezinnen voeren de lijst van klantgroepen aan.
- Er is een grote variatie in bestellingen. Levensmiddelen zijn veelvoorkomend, net zoals traditiegetrouw bij supermarkten. Het oorspronkelijke beeld van chips en bier (avondwinkel) is in korte tijd getransformeerd naar een duidelijke focus op vers en zelfs meer belangstelling voor innovatieve producten, zoals zeewier. Er wordt ook ingezet op pakjes die kunnen worden afgehaald of geretourneerd. In de nabije toekomst kunnen aan het bezorgpakket meer drogisterijproducten worden toegevoegd.
- Bezorging vindt doorgaans binnen een half uur of twintig minuten plaats. De eis van 10-minuten-bezorging is niet aan de orde. Bevoorrading van de locatie gebeurt door twee of hoogstens drie voertuigen per dag, waarvan twee bestelbussen en één groter voertuig. Voor personeel is er geen parkeerruimte voor auto's nodig; medewerkers komen per openbaar vervoer, fiets of vergelijkbaar voertuig.
- Voor de uitstraling van de vestiging is meer aandacht; deze zijn inmiddels ook (deels) toegankelijk voor publiek. De dichtgeplakte ramen worden vervangen door bijvoorbeeld tentoonstelling van kunst. De bedoeling hiervan is tegemoet te komen aan de kritiek vanuit de omgeving.

### **Een city-hub is een nieuw fenomeen in de samenleving**

- Een city-hub is een dienstverleningsconcept dat past in de trend om meer online te winkelen en voorziet in een (toenemende) behoefte aan gemak. Een consument die gebruikelijk vijf keer per week naar de supermarkt gaat, kan ook kiezen voor bezorging en krijgt daarmee als het ware tijd terug.
- Een city-hub zorgt voor werkgelegenheid, onder andere voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.
- Voor bezorging wordt uitsluitend gebruik gemaakt van milieuvriendelijke vervoersmiddelen, zoals elektrische fietsen en wordt aan de doelstelling van het zero-emissie vervoer in het stedelijk gebied bijgedragen. In de huidige opzet worden boodschappen afzonderlijk bezorgd. Te verwachten is dat wordt toegewerkt naar het bezorgen van meerdere 'boodschappen' per rit. Daarbij kan een klant aangeven of een snelle bezorging gewenst is, dan meestal enkelvoudig, of dat bezorging op een bepaald tijdstip beter past, zodat een combinatie van boodschappen voor de bezorgdienst mogelijk wordt.
- Het doen van (last minute) online boodschappen en het direct laten bezorgen door (fiets-)koeriers is een extra mogelijkheid voor de inwoners voor het verkrijgen van hun (dagelijkse) boodschappen. Deze mogelijkheid sluit aan bij de wensen van ook de (jonge) stedelijke bevolking en om hen aan het stedelijk gebied te binden.
- Een city-hub kan een goede invulling zijn voor leegstaande (winkel) panden buiten vitale kerngebieden en kan daar bijdragen aan het tegengaan van verloedering. De flitsbezorgdiensten hebben op enkele locaties langdurige leegstand opgelost.
- Het bezorgen resulteert in minder autobewegingen van klanten. Bezorging vindt namelijk voornamelijk plaats rondom tijden voor ontbijt, lunch en avondeten, wanneer de supermarkten ook open zijn.
- Klanten zullen door de bijna onmiddellijke beschikbaarheid minder verse producten op voorraad inkopen en daardoor ook minder hoeven weg te gooien (minder voedselverspilling dus), omdat een specifieke bestelling wordt gedaan voor het ontbijt, de lunch of avondeten. De praktijk van flitsbezorgdiensten is dat het bestelde boodschappenpakket vergelijkbaar is met de hoofdbestanddelen van het boodschappenpakket van een supermarkt: regulier eten. Voordeel voor de klant is dat het moment van bezorging planbaar is.

Het is gewenst city-hubs als nieuwe fenomeen in de samenleving, te faciliteren in het ruimtelijk-planologisch kader. Immers, de samenleving heeft hieraan behoefte en city-hubs kunnen ook betekenis hebben voor andere doelen van het gemeentelijk beleid. Ook hier geldt echter vanuit het principe van een goede ruimtelijke ordening, de juiste functie op de juiste plek.

## **2.1.2 Inpassing in beleid, omgeving en bestemmingsplannen**

### **Beleid ten aanzien van centrumgebieden en wijk- en buurtcentra en van duurzaamheid**

#### *Beleidskader*

Het gemeentelijk beleidskader wordt met name gevormd door de Visie Winkelcentra Heemstede (2016), Basis voor de Omgevingsvisie, Heemstede van A tot Z (2019), Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 en Bereikbaarheidsvisie Zuid-Kennemerland 2021.

Het gemeentelijk beleid streeft voor Heemstede naar een levendig centrumgebied met een aantrekkelijk woonklimaat en ruimte voor ontmoeting. In wijk- en buurtwinkelcentra is ruimte voor functies voor frequente behoeftes (boodschappen) en voornamelijk gericht op de wijken in de directe omgeving. Nieuwe ontwikkelingen moeten de huidige structuur versterken.

Op het gebied van mobiliteit zet de gemeente in op een goede en veilige verkeersafwikkeling voor inwoners en bezoekers en het terugdringen van hinder en overlast van (doorgaand) gemotoriseerd verkeer. De gemeente wil mensen én ondernemers verleiden gebruik te maken van duurzame mobiliteitsvormen, zoals fietsen, lopen, rijden met openbaar vervoer en met schone auto's. Uit het beleid volgt dat city-hubs in centrumgebieden en wijk- en buurtcentra inpasbaar zijn. Dit draagt ook bij aan het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen.

#### *Toetsing aan het beleidskader*

In de bestemming Centrum en enkele gemengde bestemmingen worden onder meer bedrijven, detailhandel, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen toegestaan. Deze bestemmingen kenmerken zich door het aantrekken van bezoekers of van personeel. Dat verschilt per functie. In dat opzicht zijn kenmerken van city-hubs vergelijkbaar met kenmerken van enkele toegestane functies. Het gaat daarbij met name om personeel op de vestiging, de dienstverlening aan klanten en daarnaast in steeds grotere mate ook om bezoekers van de vestiging. In ieder geval is een city-hub vergelijkbaar met bedrijven en dienstverlening, mogelijk ook in de toekomst meer en meer met detailhandel in de vorm van een kleine winkel en maatschappelijke functies. In de praktijk komt het ook voor dat city-hubs structurele leegstand oplossen. Het opnieuw in gebruik nemen van zo'n pand, zodat het mogelijk ook beter wordt onderhouden, draagt bij aan de uitstraling van activiteiten in bijvoorbeeld een winkelstraat of ander gemengd gebied.

Daarnaast zorgen city-hubs voor een duurzamere vervoersmodaliteit: gebruik van fietsen en elektrische vervoersmiddelen zoals e-bikes en e-scooters. Dit past binnen de regionale en gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, zeker wanneer een city-hub voor ondernemers in de omgeving ook bezorgdiensten kan verzorgen. Aangezien de bezorgingen zich concentreren rond de vaste eetmomenten, is de verwachting dat deze bezorgdienst in de plaats komt voor de boodschappen in winkels en geen hyperconsumptie tot gevolg heeft. Dat is ook niet het effect van de reguliere maaltijdbezorging.

#### *Uitvoerige weergave van beleidskader*

En uitvoerige weergave van het beleidskader is opgenomen in bijlage 5 evenals de toetsing aan het beleidskader, zoals hiervoor weergegeven.

## **Vestigingskader voor city-hubs in centrumgebieden en andere gemengde gebieden**

Voorgesteld wordt vestiging van city-hubs te faciliteren binnen het volgende vestigingskader:

- Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:
  1. de locatie ligt centraal in het verzorgingsgebied zoals de kern of een gebied rondom het centrum; dit is een voorwaarde die weliswaar op de eerste plaats door de flitsbezorgdienst wordt gesteld; hierdoor zijn woongebieden ongeschikt als vestigingslocatie;
  2. de locatie maakt deel uit van een gebied met een gemengd karakter en is niet gelegen op een bedrijventerrein;
  3. de locatie ligt bij voorkeur aan de randen van de gemengde gebieden, zoals een winkelstraat; ligging in een winkelstraat is een optie als de vestiging door de beperkte omvang vergelijkbare ruimtelijke effecten heeft als andere winkels of functies in de winkelstraat die ter plaatse zijn toegestaan, of wanneer die effecten zich hoofdzakelijk buiten de winkelstraat voordoen.
- Ten aanzien van de ontsluiting:
  1. de locatie sluit goed aan op hoofdwegen voor bevoorrading door grote voertuigen of ligt in een winkelstraat of andere gemengde gebieden waar bevoorrading plaatsvindt door kleinere voertuigen zoals die straten en gebieden gebruikelijk is;
  2. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.
- Ten aanzien van de ligging in de omgeving:
  1. de locatie kan in ieder geval solitair zijn gelegen in het stedelijk gebied en omsloten door wegen en/of groene randen, vergelijkbaar met solitaire bedrijfs-, kantoor- en schoollocaties;
  2. de locatie kan in ieder geval een locatie zijn met een bestemming voor bedrijven uit milieucategorie 2 of een locatie die door de ligging overeenkomst met aan de algemeen gebruikelijke randvoorwaarden hiervoor;
  3. de locatie kan ook in gemengde gebieden zijn gelegen, voor zover de ruimtelijke effecten van een city-hub vergelijkbaar zijn met de ruimtelijke effecten van functies in de omgeving; bij een korte afstand tot woningen kunnen aanvullende geluidsmaatregelen worden getroffen als waarborg voor behoud van een goed woon- en leefklimaat;
  4. de locatie en het toekomstig gebruik voor een city-hub voldoen aan de milieuvorwaarden zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, met name ten aanzien van het geluid van laden en lossen.
- Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:
  1. inpandige stallings- en wachtruimte voor vervoersmiddelen en bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt; als interne stallingsruimte niet mogelijk is kan buiten ter plaatse van het perceel worden toegestaan; voor zover geen interne stallingsruimte of stallingsruimte buiten op het perceel beschikbaar is en aangetoond wordt dat in de openbare ruimte wel voldoende stallingsruimte beschikbaar is, bijvoorbeeld mede gelet op de beperktere omvang van de vestiging, dan kan stallingsruimte in de openbare ruimte worden gebruikt.
  2. het pand heeft een zichtbare interactie met de directe omgeving en heeft dus niet een overwegend gesloten uiterlijk in de vorm van overwegend dichtgeplakte ramen zonder een zichtrelatie met straat en zonder interactie met publiek;
  3. de locatie wordt zodanig gebruikt dat de woonfunctie in de omgeving hiervan geen hinder ondervindt;
  4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemissie ingezet;

5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022); dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld (bijlage 4);
  6. rekening wordt gehouden met de Verordening winkeltijden Heemstede.
- Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:
    1. voor zover nodig worden in het besluit voor afwijking aanvullende bepalingen opgenomen gericht op een zorgvuldige afstemming van het gebruik op de omgeving, zoals geluidsnormen;
    2. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen (10 mei 2022) en een informatiepunt of contact tussen de city-hub en omgeving.

In bijlage 3 is hiervoor een uitvoerige motivering gegeven.

## **2.2 Darkstores**

### **2.2.1 Kenmerken van een darkstore**

Een darkstore heeft de kenmerken van een city-hub. Afwijkend is dat een darkstore uitsluitend op de bezorgdienst is gericht in een gebouw met een gesloten karakter en stalling van fietsen buiten het gebouw (zie bijlage 2). Daarmee komt deze functies overeen met reguliere bedrijfsfuncties op een bedrijventerrein. Darkstores zijn ook te beschouwen als een nieuw dienstverleningsconcept waar de samenleving behoefte aan heeft.

### **2.2.2 Inpassing in beleid, omgeving en bestemmingsplannen**

Het gemeentelijk beleid laat darkstores alleen toe op bedrijventerreinen. Ter plaatse zijn de locaties geschikt die aan de rand van een bedrijventerrein liggen, aansluitend aan centrum- gemengde of woongebieden. Dat is van belang voor de sociale en verkeersveiligheid van de bezorgers.

### **2.2.3 Vestigingskader voor darkstores op bedrijventerreinen**

Voorgesteld wordt vestiging van darkstores te faciliteren binnen het volgende vestigingskader.

- Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:
  1. de locatie is gelegen op een bedrijventerrein;
  2. de locatie ligt nabij het verzorgingsgebied, dus niet achter op een bedrijventerrein.
- Ten aanzien van de ontsluiting:
  1. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.
- Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:
  1. in pandige wachtruimte voor bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt;
  2. stallingsruimte voor voertuigen kan buiten het gebouw worden ingericht;
  3. het pand hoeft geen zichtbare interactie met de directe omgeving te hebben en kan dus een overwegend gesloten uiterlijk hebben, tenzij voor de betreffende locatie wel dergelijke welstandseisen van toepassing zijn.
  4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemisatie ingezet;
  5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022); dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld.



- Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:
  1. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022).

## 2.3 Inpassing van city-hubs en darkstores in de bestemmingsplannen

Uit jurisprudentie blijkt dat city-hubs en darkstores op de eerste plaats een specifieke bezorgdienst zijn. City-hubs hebben daarnaast nog enkele andere kenmerken. Beide functies zijn niet gelijk te stellen met detailhandel. Hierop wordt in bijlage 6 uitgebreider ingegaan.

De juridische opzet van het paraplubestemmingsplan Flitsbezorgdiensten sluit aan bij de opzet van het bestemmingsplan horeca en terrassen. In deze partiële herziening wordt bepaald dat city-hubs niet direct zijn toegestaan. Het alsnog faciliteren hiervan kan via een hiervoor opgenomen afwijkingsbevoegdheid. Darkstores worden alleen toegestaan op bedrijventerreinen via een afwijkingsmogelijkheid.

- Voor city-hub, darkstores en flitsbezorging worden begripsbepalingen opgenomen.
- In de begripsbepaling van detailhandel wordt aangegeven dat city-hubs en darkstores niet onder dit begrip vallen.
- Voor diverse bestemmingen wordt bepaald dat city-hubs en darkstores niet zijn toegestaan.

Om een city-hub in het stedelijk gebied te kunnen toestaan wordt een afwijkingsbevoegdheid opgenomen, waarin de hiervoor opgenomen ruimtelijke voorwaarden zijn verwerkt. Darkstores kunnen via een afwijkingsbevoegdheid op een bedrijventerrein worden toegestaan op een daarvoor geschikte locatie zoals hiervoor is ingekaderd.

## 2.4 Dienstenrichtlijn

### Criteria Dienstenrichtlijn

Met het paraplubestemmingsplan worden beperkingen opgenomen aan de vestigingsmogelijkheden voor een city-hub en darkstores. Het betreft hier vestigingsbeperkingen die moeten worden getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn. Aan het opnemen van vestigingsbeperkingen moeten namelijk ruimtelijke motieven ten grondslag liggen. Dit wordt getoetst aan de drie criteria zoals opgenomen in artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn:

- discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder vergaande maatregelen.

In bijlage 7 is een uitvoerige toetsing aan deze criteria opgenomen. De conclusies zijn hierna vermeld.

### Discriminatieverbod

De regeling voor city-hubs en darkstores maakt geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Er wordt dan ook voldaan aan het bepaalde in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

### **Noodzakelijkheid**

Het is noodzakelijk de vestiging van city-hubs en darkstores te reguleren in het belang van het bevorderen van een levendig en vitaal centrumgebied, een goed woon- en leefklimaat en het voorkomen van hinder. Daarmee zijn er dwingende redenen van algemeen belang die het toestaan van city-hubs en darkstores via een afwijkingsbevoegdheid noodzakelijk maken. Dit volgt met name uit het gemeentelijk beleid, waarin wordt ingezet op een florerende winkelstructuur: een aantrekkelijk voorzieningenniveau voor bezoekers uit Heemstede en de regio; een gunstig ondernemersmilieu voor winkeliers en vastgoedeigenaren en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat voor omwonenden direct rondom winkelcentra. Daarnaast zorgen city-hubs voor een duurzamere vervoersmodaliteit: gebruik van fietsen en elektrische vervoersmiddelen zoals e-bikes en e-scooters.

### **Evenredigheid**

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: 'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen ten aanzien van de evenredigheid van de maatregel city-hubs via afwijking toe te staan en darkstores uit te sluiten.

- a. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
- b. Wordt met de maatregelen coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.
- c. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
- d. Kan het effect dat wordt bereikt met het niet toestaan van city-hubs niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Geconcludeerd wordt dat de aanpassingen van de bestemmingsregelingen voldoen aan het evenredigheidscriterium, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: 'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'

### **Gedragcode sector snelle boodschappen**

Aanvullend is van belang dat de aanpassingen van de bestemmingsregelingen bijna naadloos aansluiten op de Gedragcode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022). Dit is een reden te meer om te kunnen concluderen dat de aanpassingen van de bestemmingsregelingen voldoen aan de criteria noodzakelijkheid en evenredigheid uit artikel 15, derde lid onder b en c van de Dienstenrichtlijn.

---

# BIJLAGEN BIJ DE TOELICHTING

**RHO ADVISEURS**

---





# Bijlage 1 Voorbereidingsbesluit

## Het Voorbereidingsbesluit

De raad van de gemeente Heemstede heeft op 2 juni 2022 een voorbereidingsbesluit genomen op basis van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening ten aanzien van de vestiging van flitsbezorgdiensten.

De gemeenteraad heeft het volgende besloten:

- Er wordt een paraplubestemmingsplan voorbereid voor het gehele grondgebied van de gemeente Heemstede om flitsbezorgdiensten, al dan niet vanuit darkstores te reguleren. Dit besluit is op het gehele grondgebied van de gemeente van toepassing verklaard.
- Het is verboden 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, al dan niet vanuit dark stores.
- Een flitsbezorgsupermarkt met darkstore is een specifieke vorm van bedrijvigheid die niet is gericht op het klassieke winkelen in de zin dat mensen ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen, waarvoor een definitie is vastgesteld.
- Het college van burgemeester en wethouders hebben de mogelijkheid op verzoek een omgevingsvergunning te verlenen om af te wijken van het bedoelde verbod. Voorwaarde is dat dit het (in procedure te brengen) paraplubestemmingsplan niet doorkruist.

Het besluit is in werking getreden op de dag van publicatie in het gemeenteblad, op ruimtelijkeplannen.nl en lokale kranten (2 juni 2022).

## Overwegingen

Bij het besluit is het volgende overwogen:

### *Nieuw fenomeen*

- Het afgelopen jaar heeft het concept van flitsbezorgdiensten een vlucht genomen. Verschillende partijen zijn bezig hun netwerk uit te breiden, ook in de regio Zuid-Kennemerland.
- Vestigingen van darkstores leveren elders, in andere steden, overlast op. In Heemstede is op dit moment nog geen flitsbezorgdienst gevestigd, maar van 1 dienst is het voornemen tot een vestiging op de Binnenweg bekend.
- Gezien de mogelijke impact van flitsbezorgdiensten op de omgeving heeft de gemeente de behoefte aan meer tijd om hiervoor een zorgvuldige ruimtelijke afweging te kunnen maken en deze vast te leggen in een nieuw bestemmingsplan.
- Om in de tussenliggende periode onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen, wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen.

### *Vestiging van darkstores*

- Het ontstaan van darkstores is het effect van de verschuiving van fysiek naar digitaal winkelen die circa twee decennia geleden in gang is gezet. Darkstores zijn een onderdeel van de toenemende trend naar gemak en snelheid bij online winkelen en het voorzien in de behoefte van bepaalde consumentengroepen en gemak.
- De bedrijfsvoering van darkstores is erop gericht om zeer snel, vaak binnen 10-20 minuten, de dagelijkse of vergeten boodschappen te bezorgen bij degene die deze online bestelt. Dit doen ze met eigen bezorgers. Hiervoor hebben ze een fijnmazig netwerk van vestigingen nodig, in de nabijheid van hun klanten, van waaruit ze hun boodschappen bezorgen.
- Het aantal bedrijven dat deze service biedt en het aantal locaties van waaruit dit wordt gefaciliteerd, neemt in den lande snel toe. De vestigingen (darkstores) van waaruit de diensten opereren, hebben vaak afgeplakte gevels en de vestigingen zijn niet toegankelijk voor winkelend publiek, zoals bij een standaard supermarkt wel het geval is.

### **Argumenten**

Voor het nemen van het voorbereidingsbesluit zijn in het voorstel hiervoor, diverse argumenten opgenomen.

### *Darkstores kunnen veel overlast veroorzaken*

- Flitsbezorgsupermarkten in de vorm van darkstores kunnen op meerdere plekken in het stedelijk gebied zorgen voor een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Hierdoor ontstaat een onaanvaardbare druk op de openbare ruimte. Die knelpunten betreffen verkeersonveilige situaties door de laad- en losbewegingen, de vele geparkeerde fietsen en het aan- en afrijden daarvan. Laden en lossen vindt vaak meerdere keren per dag plaats, waardoor de straat meerdere keren per dag versperd is.
- Darkstores zijn niet te kwalificeren als 'winkel' in de zin van de Winkeltijdenwet en de Verordening winkeltijden Heemstede. Hierdoor hoeven deze diensten zich niet aan de openingstijden uit de winkeltijdenwet te houden.
- Vanuit omwonenden in steden waar deze darkstores reeds gevestigd zijn, worden op meerdere plekken en veelvuldig klachten ontvangen over geluidsoverlast van bezorgers (ook in de late avond). Daarnaast klagen omwonenden over de claim op de openbare ruimte door de vele bezorg(bak)fietsen en scooters die her en der worden geparkeerd. Er zijn verschillende locaties waar niet meer gesproken kan worden van een aanvaardbaar woonmilieu.
- Van een dienst is het voornemen tot een vestiging op de Binnenweg bekend.

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

- Als wordt gekeken naar de locaties waar de darkstores zich willen vestigen, zit hier vaak een detailhandelsbestemming op. Onder detailhandel wordt verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen, die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.
- Volgens vaste rechtspraak moeten bestemmingen naar algemeen spraakgebruik worden uitgelegd. Hierbij is voornamelijk relevant wat de ruimtelijke uitstraling is van een bedrijfsactiviteit. Van detailhandel is sprake indien bedrijfsmatig goederen te koop worden aangeboden aan klanten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierbij eveneens van belang geacht of er producten worden geëtaleerd en de toegankelijkheid van de ruimte. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak zijn dit indicatoren of er sprake is van detailhandel (ECLI:NL:RVS:2021:1546). Het geeft het onderscheid aan tussen detailhandel in de vorm van een winkel (gevestigd op detailhandelsbestemmingen) en detailhandel in de vorm van distributie van goederen zoals webshops en postorder (veelal gevestigd op bedrijfsbestemmingen).
- Bij darkstores worden producten aangeboden aan klanten, maar er worden geen producten geëtaleerd en de ruimtes zijn normaliter ook niet publiekelijk toegankelijk. Verder is de ruimtelijke uitstraling niet te vergelijken met die van normale winkels. De ruimtelijke uitstraling heeft eerder iets weg van een distributiebedrijf dan van detailhandel. Er wordt daarom vanuit gegaan dat de vestiging van darkstores niet zijn toegestaan binnen de functie detailhandel.
- Over dit relatief nieuwe concept heeft zich nog geen jurisprudentie ontwikkeld. Gemeenten waar deze zaken inmiddels al wel gevestigd zijn, betwijfelen daarom of een darkstore wel of niet onder de bestemmingen voor detailhandel zal vallen, terwijl er wel veel hinder door omwonenden wordt ervaren.
- Om de mogelijkheid van nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met darkstores met onmiddellijke ingang te bevriezen, is aan de gemeenteraad voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te nemen. Door het voorbereidingsbesluit is het niet langer toegestaan om voor het aangewezen gebied zonder nadere ruimtelijke afweging gronden of bouwwerken in gebruik te nemen als flitsbezorgsupermarkt met darkstore.

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

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





## Bijlage 2 Darkstores

### Oorspronkelijke bedrijfsopzet en ruimtelijke effecten van darkstores

Een darkstore heeft de volgende kenmerken:

- een distributiepunt
- voor consumentenproducten, veelal dagelijkse goederen,
- die online zijn besteld
- van waaruit tal van bezorgers op elektrische fietsen en -scooters de boodschappen thuisbezorgen
- in tien minuten, bij voorkeur
- tijdens reguliere winkeltijden met piekmomenten op ontbijt, lunch en diner
- dicht bij de klant en de woonomgeving gevestigd.

### Ruimtelijke effecten van een darkstore vergelijkbaar met die van andere functies

In de beleving heeft een oorspronkelijke darkstore specifieke ruimtelijke effecten die voor een centrum- en gemengde gebieden als ongewenst worden beschouwd. En dat terwijl ook andere functies vergelijkbare effecten hebben:

- bevoorrading van andere winkels en supermarkten in het bijzonder;
- dichtgeplakte ruiten van supermarkten;
- fietsverkeer en autoverkeer van supermarkten;
- reguliere koeriersdiensten;
- pizzabezorgers en vergelijkbare bezorgdiensten;
- bezorgdiensten van supermarkten;
- bezoekers die een horecagelegenheid verlaten.

Deze diensten kunnen een vergelijkbare druk of een nog grotere druk op de omgeving tot gevolg hebben. In de praktijk zijn veelal maatregelen getroffen om die effecten te ondervangen of de effecten zijn geaccepteerd, terwijl dat bij darkstore (nog niet) het geval is. Bij darkstores wordt veelal verwezen naar klachten die bij gemeenten zijn ontvangen. Inmiddels is er meer bekend over de ruimtelijke effecten van darkstores.



## Bijlage 3 Inpassing van city-hubs in de omgeving

### Aspecten

Voor het inpassen van een city-hub in een omgeving is het van belang aandacht te besteden aan de volgende ruimtelijke effecten.

- Aanvoer producten  
Aanvoermogelijkheden van producten voor vrachtverkeer met een hoge frequentie gelet op de beperkte omvang van een magazijn. De toevoerwegen moeten hiervoor geschikt zijn en ter plaatse moet binnen de geldende laad- en lostijden voldoende ruimte aanwezig zijn voor laden en lossen. Het geluid mag geen overmatige hinder veroorzaken (draaiende motoren, koelunits). Anders dient de aanvoer in lichtere motorvoertuigen plaats te vinden.
- Bezorging  
Een hoge frequentie van bezorging vanuit de city-hub. Hieruit volgt dat het accent van een city-hub gepaard gaat met een groot aantal vervoersbewegingen. Daarbij is ook de verkeersveiligheid van belang.
- Ruimte voor stalling en bezorgers  
De stallingsruimte voor de vervoersmiddelen. Dit legde bij darkstores veelal een relatief groot beslag op de openbare ruimte. Bij city-hubs is inpanidige stallingsruimte nodig, tenzij de openbare ruimte dit kan opvangen. Het inladen van vervoersmiddelen en het samenzijn van bezorgers moeten in ieder geval binnen gebouwen plaatsvinden.
- Bedrijfstijden  
Het frequent bezorgen vanuit de city-hub gedurende nachtelijke uren past niet in centrumgebieden, gemengde gebieden of woongebieden. Daarnaast is de Verordening Winkeltijden Heemstede van toepassing. Beperking tot bezorging tot 23.00 uur is een vereiste voor de inpasbaarheid in een omgeving anders dan een bedrijventerrein, gelet op het woon- en leefklimaat van bewoners.
- Geluid  
Vervoersmiddelen mogen geen geluid maken, zoals reguliere scooters. Fietsen en elektrische vervoersmiddelen zijn wel passend.
- Verkeersveiligheid  
Het waarborgen van verkeersveiligheid en onbelemmerde doorgang van routes, gelet op stalling van vervoersmiddelen en het gebruik hiervan, zijn van belang voor de inpasbaarheid van een city-hub in de omgeving.
- Welstand  
Een volledig gesloten uiterlijk in de vorm van volledig dichtgeplakte ramen, en het ontbreken van een zichtrelatie met straat en geen interactie met publiek is ongewenst. Een open, transparante ruimte is een vereiste voor inpassing in de omgeving. Op bedrijventerreinen zijn de interactie met de omgeving en het welstandsaspect niet aan de orde, tenzij voor de betreffende locatie wel dergelijke welstandseisen van toepassing zijn.

### **Gedragscode sector snelle boodschappen bezorging**

De fitsbezorgingsbedrijven Flink, Getir, Gorillas en Zapp hebben een gedragscode voor de sector snelle boodschappen opgesteld (10 mei 2022). De gedragscode is als bijlage 6 opgenomen. Uit de gedragscode blijkt dat de sector inzet op het faciliteren en inpassen van city-hubs volgens de principes van een goede ruimtelijke ordening. Tevens wordt ingezet op het voorkomen van overlast voor de omgeving. Hierop wordt de bedrijfsvoering gericht, zoals ook het zorgen voor opleiding en de juiste instructies voor medewerkers.

De elementen uit de gedragscode komen overeen met bijvoorbeeld afspraken met horecaondernemers ter voorkoming van hinder van bezoekers voor de omgeving. Ten opzichte van andere functies gaan de gedragsregels nog verder om een goede inpassing in de omgeving te waarborgen: open uitstraling, inpandig parkeren van voertuigen en wachruimtes voor medewerkers, ontplooiën van ruimere activiteiten ten dienste van de directe omgeving.

Bepaalde andere winkels of functies worden tegelijkertijd in de huidige situatie gekenmerkt door een aanmerkelijk grotere verkeersaantrekkende werking, dichtgeplakte ramen en fietsparkeren over de volle breedte van de vestiging. De gedragsregels vormen ook de basis voor de te stellen adequate vestigingsvoorwaarden, zodat city-hubs goed worden ingepast in een omgeving en zodanig functioneren dat dit een bijdrage kan leveren aan de ontmoetingsfunctie in of nabij een centrumgebied.

## Bijlage 4 Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022)

### Visie

Wij streven naar een nauwe en constructieve samenwerking met gemeenten, buurtbewoners en ondernemers. We zoeken samen naar oplossingen om snelle bezorging van boodschappen op een duurzame manier in te passen in Nederland. Dit doen wij aan de hand van 6 principes, geformuleerd vanuit de sector op basis van gesprekken met gemeenten, buurtbewoners en ondernemers.

### De zes principes van snelle boodschappenbezorging

1. Wij kiezen de locaties van onze vestigingen in nabijheid van onze consumenten met zorg uit.
2. Wij hebben veel aandacht voor onze burens en de openbare ruimte nabij onze vestigingen.
3. Wij zorgen voor een uitstraling van onze vestigingen die past in de omgeving.
4. Veiligheid voor ons personeel en medeweggebruikers heeft onze hoogste prioriteit.
5. Wij zetten actief in op duurzaamheid en gaan voedselverspilling tegen.
6. Wij zorgen goed voor ons personeel en zijn gecommiteerd om een nieuwe standaard te zetten in de gehele bezorgsector.

#### *1. Wij kiezen de locaties van onze vestigingen in nabijheid van onze consumenten met zorg uit*

Onze diensten zijn populair onder consumenten omdat wij op demand boodschappen op locatie bezorgen. Wij kunnen alleen snel bezorgen als we in de buurt zitten van onze klanten. De locatie van onze vestigingen is daarom cruciaal en het werkt expliciet niet vanuit perifere bedrijfsgebieden, net zoals dit niet zou werken voor een pizzeria of buurtsupermarkt. Wij doen het volgende voor een goede inpassing in de buurt:

- Wij kiezen onze vestigingen met grote zorg uit, in samenspraak met gemeenten. Dit is maatwerk waarbij we de juiste balans tussen burens, klanten en werknemers vinden.
- Wij vestigen ons niet in centrale winkelstraten, voetgangerszones of in de nabijheid van basis- of middelbare scholen.
- Bevoorrading wordt tot een minimum beperkt en we vestigen ons niet op locaties waar bevoorrading niet mogelijk is. We werken samen met gemeenten om geschikte laad- en losplekken te realiseren.

#### *2. Wij hebben veel aandacht voor onze burens en de openbare ruimte nabij onze vestigingen*

Wij willen een goede buur zijn en voelen ons onderdeel van de buurt. Daarom gaan wij goed om met de openbare ruimte nabij onze vestigingen.

- Waar mogelijk en wanneer dit passend is, zullen we fietsen en scooters binnen in het pand of op eigen terrein plaatsen. Als fietsen buiten staan, plaatsen we fietsen dicht bij elkaar met ten minste 1,5 meter ruimte voor voetgangers.
- Waar mogelijk en wanneer dit passend is, zullen we fietsen en scooters binnen in het pand of op eigen terrein plaatsen. Als fietsen buiten staan, plaatsen we fietsen dicht bij elkaar met ten minste 1,5 meter ruimte voor voetgangers.
- Alle vestigingen hebben een inpandige recreatieruimte voor personeel zodat mensen binnen kunnen blijven tijdens pauzes en tussen bestellingen door.

- Wij voorkomen luide gesprekken of muziek bij de ingang van de vestigingen. Vóór 08:00 's ochtends en na 20:00 is het personeel stil, hier wordt op gecontroleerd.
- Er wordt niet gerookt in groepjes voor de ingang van de vestigingen, vuilnis wordt netjes weggezet en de stoep wordt schoongehouden.
- Elke vestiging heeft een aanspreekpunt voor de buurt en de gemeente. Contactgegevens zijn duidelijk zichtbaar vanaf de buitenkant van het pand.

### *3. Wij zorgen voor een uitstraling van onze vestigingen die past in de omgeving*

- Wij zijn open en transparante bedrijven en willen dit in het aangezicht van de vestigingen laten zien, om locaties goed in te passen in de omgeving.
- We zorgen voor transparante ruiten en gebruiken geen stickers daar waar dat kan. Sommige ruimtes vragen een bepaalde mate van privacy, zoals sanitair of wachtruimtes voor bezorgers.
- Samen met de buurt of gemeente zoeken we een alternatief voor de plint passend bij de buurt en het straatbeeld.

### *4. Veiligheid voor ons personeel en medeweggebruikers heeft onze hoogste prioriteit*

Als bedrijf zien wij erop toe dat onze bezorgers veilig kunnen deelnemen aan het verkeer, de geldende verkeersregels in acht nemen en andere verkeersdeelnemers respecteren. Hiervoor committeren wij ons aan verschillende maatregelen:

- Er is géén belofte om boodschappen binnen 10 minuten te bezorgen. Tijd wordt gewonnen door goede locatie van de vestiging (nabij de consument) en slimme verwerking van bestellingen daarbinnen, niet op de fiets. We kunnen snel bezorgen omdat we dichtbij klanten zitten.
- Al onze bezorgers krijgen een verkeerstraining en het advies een helm te dragen die door ons ter beschikking gesteld wordt. Bezorgers zullen geen zware boodschappen op hun rug vervoeren.
- We begrenzen de maximale snelheid van onze elektrische fietsen tot 25 km/h en elektrische scooters tot 45 km/h. Elk voertuig heeft een telefoonhouder voor veilige navigatie.
- Er zijn geen (financiële) prikkels om snel te fietsen. Ons personeel krijgt een uurloon en wordt niet afgerekend op langzaam bewegen in het verkeer, noch extra beloond voor snelheid.

### *5. Wij zetten actief in op duurzaamheid en gaan voedselverspilling tegen*

- Met onze dienst dragen we bij aan een duurzamere stad met minder auto's en minder uitstoot.
- Bezorging van de boodschappen wordt gedaan met elektrische fietsen en e-scooters.
- Wij committeren ons aan verschillende initiatieven om voedselverspilling tegen te gaan.
- Bij het hanteren van verpakkingen wordt aandacht besteed aan milieuvriendelijke keuzes.

## 6. Wij zorgen goed voor ons personeel en zijn geïnteresseerd om een nieuwe standaard te zetten in de gehele bezorgsector

- In een korte periode hebben we in Nederland duizenden banen gecreëerd. In deze snelle groei willen wij goed voor ons personeel zorgen.
- Het overgrote deel van onze werknemers is in loondienst en valt onder de E-commerce CAO, welke mede door ons is geïnteresseerd.
- Onze werknemers verdienen meer dan het minimumloon, hebben vakantiedagen, krijgen doorbetaald bij ziekte. Daarnaast bouwt iedereen die 21 jaar of ouder is een pensioen op.
- Wij volgen de verplichtingen uit de arbeidswetten en houden ons aan de verplichte afdracht van sociale premies en belastingen.
- We geloven in eerlijke kansen voor iedereen en verwelkomen daarom ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn doorgroeimogelijkheden voor al ons personeel.
- Wij zijn voor een expliciet verbod voor bezorgers jonger dan 16 jaar.
- In de vestigingen zelf zorgen wij voor een veilige en fijne omgeving. In onze vestigingen zijn stellingen niet te zwaar beladen en worden zware producten – zoals sixpacks en glazen flessen – niet hoog geplaatst.

### Maatwerk

Hierboven staan de zes algemene principes waaraan wij ons als sector committeren. Samen met gemeenten willen we maatwerk leveren voor elke vestiging.

Daarnaast maken wij voor elke vestiging samen met de gemeente specifieke afspraken over bijvoorbeeld parkeren, bevoorrading en het aanzicht van de vestiging. Hiermee borgen wij maatwerk in elke gemeente, elke locatie is immers anders.

### Uitvoering

Deze gedragscode is op initiatief van en van toepassing op Flink, Getir, Gorillas en Zapp. De inhoud van deze code wordt nadrukkelijk onder de aandacht gebracht bij onze werknemers en andere direct betrokkenen. Wij zien erop toe dat de afspraken worden nageleefd. Verder zijn wij met elke gemeente waar wij ons gaan vestigen of reeds actief zijn ook in nauw overleg, om eventuele vragen en klachten die hen bereiken ook aan te pakken. Hiermee willen wij als sector aanspreekbaar en benaderbaar zijn en blijven.

Dit is de eerste versie van deze gedragscode. Op basis van vervolggesprekken met gemeenten, buurtbewoners en ondernemers zullen wij deze principes bijwerken. Door periodieke revisies willen wij deze gedragscode blijvend laten aansluiten op een constant veranderende samenleving.







## Bijlage 5 Gemeentelijk beleid

### Beleidskader

#### *Algemeen*

In het algemeen streven gemeenten voor centrumgebieden naar een aantrekkelijke, groene, sociale en lokale plekken waar een mix aan functies aanwezig is en een diversiteit aan activiteiten plaatsvindt: cultuur, leisure, horeca, winkels, werken, consumeren en wonen – en waar ontmoeten centraal staat.

#### *Visie Winkelcentra Heemstede (2016)*

De gemeente Heemstede streeft naar een florerende winkelstructuur. De gemeente heeft in 2016 een nieuwe Visie Winkelcentra vastgesteld met de volgende drie doelen:

- Een aantrekkelijk voorzieningenniveau voor bezoekers uit Heemstede en de regio.
- Een gunstig ondernemersmilieu voor winkeliers en vastgoedeigenaren.
- Een aantrekkelijk woon- en leefklimaat voor omwonenden direct rondom winkelcentra.

Het centrum van Heemstede vervult een bovenlokale functie. De andere winkelgebieden in de gemeente zijn ondersteunende centra met een functie voor de eigen wijk of buurt. Voor Heemstede wordt de volgende hoofdwinkelstructuur nagestreefd:

- Heemstede-Centrum  
Hoofdcentrum met een combinatie van de functies 'frequente benodigdheden', 'niet-alledaagse aankopen', 'ontmoeting' en 'vermaak'. De gemeente streeft naar een levendig centrumgebied met een aantrekkelijk woonklimaat en ruimte voor ontmoeting.
- Zandvoortselaan West, Jan van Goyenstraat  
Wijkwinkelcentra met een functie voor frequente benodigdheden (boodschappen) en voornamelijk gericht op de wijken in de directe omgeving.
- Glipperdreef  
Buurtwinkelcentrum met een functie voor frequente benodigdheden en voornamelijk gericht op de directe omgeving.
- Zandvoortselaan Oost en Wilhelminaplein  
Clusters met overwegend gericht bezochte functies voor niet-alledaagse aankopen en veelal een wat groter (wijkoverstijgend) verzorgingsgebied.

Om de positie van deze winkelstructuur en de winkelcentra niet te ondermijnen wordt gestreefd naar beperking van de verspreide bewinkeling. PDV-locaties zijn alleen bestemd voor voor de traditionele PDV-branches doe-het-zelf, woninginrichting en tuincentra. PDV-locaties zijn aanvullend op de centrumwinkelgebieden en de buurt- en wijkcentra.

Voor de detailhandelsstructuur van Heemstede zijn voorts diverse ruimtelijke aandachtspunten van belang:

- Compacte opzet  
Heemstede streeft naar een zo compact mogelijke opzet van centra en clusters.
- Goede bereikbaarheid en parkeren  
Zowel voor auto als voor de fiets.
- Schoon, heel veilig  
Het is belangrijk om zorg te dragen voor een schone, hele en veilige omgeving. Dat is een basisvoorwaarde en van cruciaal belang voor uitstraling en imago van een winkelcentrum.
- Gerichte communicatie  
Per winkelgebied wordt aandacht besteed aan gerichte communicatie richting bezoekers.

In het regionale detailhandelsbeleid voor de regio Kennemerland wordt de behoefte aan behoud van de fijnmazige detailhandelsstructuur benoemd. Leefbaarheid wordt centraal gezet en men gaat uit van de behoefte van inwoners om dichtbij huis – op aanvaardbare afstand – hun aankopen te doen. Het regionale beleid is naar het gemeentelijk niveau vertaald in de vorm van de volgende uitgangspunten:

- Evenwichtige vraag-aanbodverhoudingen in de (fysieke) detailhandelssector.
- Detailhandelsvestigingen zijn louter gevestigd in verstedelijkt of nog te verstedelijken gebied.
- Clustering van detailhandel is een leidend principe.
- Nieuwe ontwikkelingen moeten de huidige structuur versterken.

#### *Basis voor de Omgevingsvisie, Heemstede van A tot Z (2019)*

Op 20 juni 2019 heeft de gemeenteraad van Heemstede de basis vastgelegd voor haar nieuwe Omgevingsvisie. Het document is een eerste stap naar de Omgevingsvisie voor Heemstede. In het document worden nog geen (beleids)keuzes gemaakt, ambities vastgesteld of nieuw beleid ontwikkeld; het is vooral een inventarisatie van het al aanwezige materiaal dat moet worden betrokken bij de eigenlijke opstelling van de Omgevingsvisie.

Over het algemeen zet de gemeente Heemstede in op het behouden van de bestaande kwaliteiten en het versterken daarvan. De belangrijkste uitgangspunten voor stedenbouw zijn:

- Behouden en versterken van de kwaliteiten in de ruimtelijke omgeving.
- Voor woongebieden: inzetten op een duurzame ontwikkeling.
- Voor landgoederen en groene gebieden: behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

Heemstede streeft naar een duurzame lokale economie die bijdraagt aan de levendigheid en sociale samenhang van de Heemstedse bevolking. Op het gebied van economisch beleid streeft de gemeente Heemstede het volgende na:

- Een economische structuur voor een hoogwaardige werk- en woonomgeving met regionale aantrekkingskracht.
- Een gezond ondernemersklimaat gericht op behoud van werkgelegenheid.
- Intensief en structureel contact met het bedrijfsleven in Heemstede.
- Een goede positionering van de gemeente binnen de regio door bepalen eigen identiteit.
- Reguleren van woon- en werkaanbod in Heemstede door onder andere vastleggen van positie kantoren en bedrijfsruimten.
- Reguleren van leegstand van panden en vastleggen van beleid bedrijventerreinen.
- Circulaire economie stimuleren en het koesteren van kleine kringlopen, stimuleren deeleconomie en lokale ambacht.

Op het gebied van mobiliteit zet de gemeente in op een goede en veilige verkeersafwikkeling voor inwoners en bezoekers en het terugdringen van hinder en overlast van (doorgaand) gemotoriseerd verkeer:

- De gemeente wil doorgaand autoverkeer zoveel mogelijk om de gemeente of regio heen leiden. Er is dynamisch verkeersmanagement en de indeling van verkeersstromen over gewenste routes.
- De gemeente wil mensen verleiden gebruik te maken van duurzame mobiliteitsvormen, zoals fietsen, lopen, rijden met openbaar vervoer en met schone auto's.

#### *Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024*

De ambitie is dat duurzame mobiliteit bijdraagt aan een klimaatneutraal Heemstede in 2040 Als subdoelen zijn geformuleerd:

- 2030: duurzame inkoop eigen wagenpark (lichte voertuigen emissieloos, zware voertuigen zoveel mogelijk emissieloos).
- Duurzame inkoop doelgroepenvervoer (zoveel mogelijk emissieloos in 2025, uiterlijk in 2030 zonder emissies).
- Uiterlijk 2030: emissieloos vervoer als voorwaarde bij inkoop van opdrachten.
- Faciliteren van publieke laadvoorzieningen voor elektrische voertuigen.
- Aanhaken op toekomstige ontwikkelingen op het gebied van Smart Mobility.

De gemeente Heemstede wil mensen verleiden gebruik te maken van duurzame mobiliteitsvormen zoals fietsen, lopen, rijden met openbaar vervoer en met schone auto's. Heemstede volgt de ontwikkelingen op het gebied van Green Deal Zero Emissie in Haarlem op de voet en sluit zo mogelijk daarop aan.

#### *Bereikbaarheidsvisie Zuid-Kennemerland 2021*

Voor een goed bereikbare regio is een goede samenwerking op alle schaalniveaus van belang. Deze visie vertrekt vanuit de lokale bereikbaarheid in samenhang met de bovenlokale bereikbaarheid. De opgave voor Zuid-Kennemerland omvat de toenemende druk op de woningmarkt, de veranderende behoefte in recreatie en toerisme en de doelstellingen op het vlak van duurzaamheid en klimaat die directe gevolgen hebben voor de regionale bereikbaarheidsopgave. In de bereikbaarheidsvisie worden zeven ontwikkelperspectieven genoemd.

- Verduurzamen van mobiliteit
- Integrale afweging van nieuwe investeringen
- Sterke ketenpositie voor het openbaar vervoer
- Versterken oostwestverbindingen
- Flexibiliteit verkeer kustzone
- Bestaande capaciteit slim benutten
- Bouwen met mobiliteitsplan

Het is nodig om vervoersvormen te kiezen die efficiënt met ruimte omgaan en weinig tot geen CO2 uitstoten. De balans tussen bereikbaarheid en leefbaarheid staat hierbij centraal. Net als de opgaven en de ontwikkelperspectieven hebben de oplossingsrichtingen ook een grensoverschrijdend karakter. Voor elke richting ligt er een regionale opgave, maar ook van de individuele gemeenten, de MRA en het Rijk zal medewerking noodzakelijk zijn.

De oplossingsrichtingen hebben betrekking op alle modaliteiten en vereisen vaak ingrepen voor een combinatie van modaliteiten op specifieke locaties. Enkele oplossingsrichtingen zijn relevant voor city-hubs.

- Om de balans tussen leefbaarheid en bereikbaarheid te vergroten, wordt ingezet op een compleet fietsnetwerk op lokale schaal. De auto rijdt zoveel mogelijk om de kernen heen, terwijl daarbinnen meer ruimte vrijkomt voor voetgangers, fietsers, OV en groen.
- Een compleet regionaal fietsnetwerk maakt fietsgebruik populairder bij zowel woonwerkverkeer als recreatief verkeer. Dat verbetert de bereikbaarheid van de regio, vermindert de CO<sub>2</sub>-uitstoot en moedigt mensen aan om meer te bewegen.
- Parkeerbeleid kan een sterk sturingsmiddel zijn om andere modaliteiten te prioriteren en zo Zuid-Kennemerland bereikbaar én leefbaar te houden. Gebundeld parkeren en mobiliteitshubs worden gecombineerd op P+R locaties, wat ketenmobiliteit stimuleert.

Ingezet wordt op fietsen voor lokaal gebruik. Groei hiervan wordt verwacht bij een toename van e-fietsen.

### **Toetsing aan beleidskader**

In de bestemming Centrum en enkele gemengde bestemmingen worden onder meer bedrijven, detailhandel, dienstverlening, kantoren en maatschappelijke voorzieningen toegestaan. Deze bestemmingen kenmerken zich door het aantrekken van bezoekers of van personeel. Dat verschilt per functie. In dat opzicht zijn kenmerken van city-hubs vergelijkbaar met kenmerken van enkele toegestane functies. Het gaat daarbij met name om personeel op de vestiging, de dienstverlening aan klanten en daarnaast in steeds grotere mate ook om bezoekers van de vestiging. In ieder geval is een city-hub vergelijkbaar met bedrijven en dienstverlening, mogelijk ook in de toekomst meer en meer met detailhandel (in de vorm van een kleine winkel) en maatschappelijke functies. In de praktijk komt het ook voor dat city-hubs structurele leegstand oplossen. Het opnieuw in gebruik nemen van zo'n pand, zodat het mogelijk ook beter wordt onderhouden, draagt bij aan de uitstraling van activiteiten in bijvoorbeeld een winkelstraat of ander gemengd gebied.

Daarnaast zorgen city-hubs voor een duurzamere vervoersmodaliteit: gebruik van fietsen en elektrische vervoersmiddelen zoals e-bikes en e-scooters. Dit past binnen de regionale en gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, zeker wanneer een city-hub voor ondernemers in de omgeving ook bezorgdiensten kan verzorgen. Aangezien de bezorgingen zich concentreren rond de vaste eetmomenten, is de verwachting dat deze bezorgdienst in de plaats komt voor de boodschappen in winkels en geen hyperconsumptie tot gevolg heeft. Dat is ook niet het effect van de reguliere maaltijdbezorging.

## Bijlage 6 Jurisprudentie city-hubs en darkstores

### Hoofdpijnen jurisprudentie over darkstores en specifieke vormen van detailhandel

*Voor detailhandel is bepalend uitstalling van producten volgens de Afdeling bestuursrechtspraak (ECLI:NL:RVS:2022:2851; ABRvS 6 oktober 2022, Amsterdam)*

De Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de meest actuele uitspraak beoordeeld of een darkstore als detailhandel moet worden aangemerkt.

- De begripsomschrijving van detailhandel moet zo worden uitgelegd dat er in ieder geval sprake moet zijn van een uitstalling van goederen ten verkoop in het pand. Daarvan is geen sprake.
- De in het pand aanwezige goederen worden daar hoofdzakelijk opgeslagen met het oog op de bezorging ervan bij de kopers thuis en worden daar niet uitgesteld teneinde deze aldus te tonen aan potentiële kopers ervan, die het pand bezoeken. Verder acht de voorzieningenrechter van belang dat het ten verkoop aanbieden, het bestellen en het betalen van de koopsom niet in het pand aan de Amsterdamsestraatweg plaatsvindt, maar online. Ook vindt de levering van verkochte goederen aan de kopers ervan ook niet in het pand plaats. De verkochte goederen worden immers bij de kopers thuis bezorgd.
- Ook bij een aangepaste bedrijfsopzet is geen sprake van detailhandel. In die aangepaste bedrijfsopzet kunnen klanten ook bij vestigingen binnenlopen om hun bestelling op te halen of om ter plaatse via een tablet een bestelling te plaatsen en deze direct mee te nemen. Een werknemer pakt de bestelling vervolgens in. De klant mag desgevraagd ook bij de rekken met boodschappen gaan kijken om te bestellen producten aan te wijzen of te pakken. Deze aanpassing van de bedrijfsvoering moet, gelet op het aandeel ervan in de totale bedrijfsvoering in het pand, worden beschouwd als een daaraan ondergeschikte activiteit, hetgeen ook in andere vestigingen het geval is.
- Zoals hiervoor is overwogen is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat de in de vestiging verrichte hoofdactiviteit, door het college geformuleerd als flitsbezorgdienst, niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan.
- Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan de rechtbank ook worden gevolgd in haar standpunt dat niet wordt voldaan aan de tweede volzin van de begripsomschrijving van detailhandel in artikel 1.40 van de planregels, omdat in de vestiging geen showroom aanwezig is.
- In het aangevoerde over de Dienstenrichtlijn en het gelijkheidsbeginsel ziet de voorzieningenrechter vooralsnog ook geen aanleiding voor het oordeel dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is.

Onder deze omstandigheden is de Voorzieningenrechter van oordeel dat in het pand geen sprake is van detailhandel (ECLI:NL:RVS:2021:1546, ABRvS 14 juli 2021, Zoetermeer; ECLI:NL:RBAMS:2022:3514, ECLI:NL:RBAMS:2022:2255, ECLI:NL:RBDHA:2022:3082, ECLI:NL:RBDHA:2022:1471). Dit sluit aan op andere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarin is met name overwogen dat een darkstore geen detailhandel is maar een distributiepunt. Het criterium uitstalling ter verkoop is daarbij van belang; daar voldoet een darkstore niet aan. Dit blijkt ook uit de definitiebepaling van detailhandel; een darkstore past niet binnen die begripsbepaling.

*Voor detailhandel is bepalend uitstalling van producten volgens de Afdeling bestuursrechtspraak (ECLI:NL:RVS:2021:1546, ABRvS 14 juli 2021, Zoetermeer)*

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft beoordeeld of een webwinkel en bedrijf is of dat een webwinkel toch als detailhandel kan worden aangemerkt en daarmee past binnen een bestemming voor detailhandel.

- Het bedrijf is in de eerste plaats een webwinkel. Producten worden online besteld en bij de klanten bezorgd.

- Klanten kunnen de producten ook afhalen in het pand. Daarvoor is een afhaalbalie aanwezig. Daarnaast is er een experience center.
- Op de begane grond producten, zoals kleding, schoenen en andere voor het “trailen” benodigde producten, zijn uitgestald, zoals dat ook gebeurt in winkels. De kleding, schoenen en andere producten hangen aan, onderscheidenlijk liggen in rekken en van de kleding en schoenen zijn exemplaren aanwezig in verschillende maten. De ruimte waar deze producten zijn uitgestald, is niet afgeschermd en dus toegankelijk voor klanten.
- Personen die voor een bijeenkomst van het bedrijf of voor de testbaan komen en klanten die hun producten komen ophalen of ruilen, kunnen ter plaatse deze producten kopen.
- Het bedrijf heeft verklaard dat de producten op zo'n manier zijn uitgestald dat de aankoop daarvan voor deze personen aantrekkelijk wordt gemaakt.

Onder deze omstandigheden is de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat in het pand sprake is van de uitstalling van producten met als doel deze te verkopen. Dit wordt aangemerkt als detailhandel.

### *Een darkstore is geen winkel zoals bedoeld in bestemmingen voor detailhandel*

In andere uitspraken van de voorzieningenrechter en de rechter van rechtbanken is ook eenduidig geconstateerd dat een darkstore geen detailhandel is zoals bedoeld in het bestemmingsplan. Daarbij is het volgende overwogen.

(ECLI:NL:RBAMS:2022:3514, ECLI:NL:RBAMS:2022:2255, ECLI:NL:RBDHA:2022:3082, ECLI:NL:RBDHA:2022:1471)

- Begripsbepaling detailhandel
  1. Uitgangspunt is de volgende begripsbepaling:  
Het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), verkopen, verhuren, leasen en leveren van goederen aan personen die goederen kopen, leasen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.
- Geen detailhandel maar een distributiepunt
  1. Artikelen worden uitsluitend online (via website of app) aangeboden en betaald.
  2. Winkelend publiek kan de darkstore niet in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. In ieder geval is dat niet de hoofdmoot van de bedrijfsvoering.
  3. In het pand zelf worden geen producten verkocht, verhuurd of geleverd.
  4. Het pand dient alleen als opslag en distributiepunt voor de producten die vervolgens aan huis worden bezorgd. De flitsbezorgdienst houdt zich niet aan de winkeltijdenwet; ze zijn na 22.00 uur open.
- Uitstalling ter verkoop
  1. De “uitstalling ten verkoop” is een wezenlijk onderdeel van de definitie van het begrip detailhandel. Dat in de app zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen betekent niet dat op de locatie sprake zal zijn van uitstalling ten verkoop van producten.
  2. Dat in de vestiging producten in stellingkasten aanwezig zijn en dat klanten in theorie ook naar de vestiging kunnen komen om deze producten via de app te kopen, voldoet niet aan het vereiste dat sprake is van de uitstalling ten verkoop.
  3. De ramen van het pand zijn geheel met reclamefolie bedekt, de producten zullen vanaf de openbare weg niet zichtbaar voor het publiek. Van een showroom ter plaatse is geen sprake. Klanten kunnen ter plaatse niet zelf producten uitzoeken en kopen. De app kan niet met uitstalling ten verkoop worden gelijkgesteld.
  4. Er moet sprake zijn van de uitstalling ten verkoop en daarnaast het ter plekke verkopen en/of leveren van goederen aan personen. Dit mag niet beperkt blijven tot aan de bedrijfsvoering ondergeschikte detailhandel.

- Relevante aspecten en betekenis van bewoordingen 'waaronder, waaronder wordt begrepen, onder meer'
  1. Het woord 'waaronder' in de definitie moet niet worden gelezen als 'onder meer'.
  2. De woorden 'waaronder begrepen' in samenhang moeten worden gelezen als 'waaronder wordt begrepen'.
  3. Detailhandel is het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder wordt begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen.
  4. De zinsnede 'waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen' is geen uitbreidende bijzin.
  5. De woorden 'en/of' volgt niet dat sprake is van drie alternatieve vereisten.

Een darkstore voldoet niet aan de begripsomschrijving van detailhandel. In de hiervoor opgenomen actuele uitspraken van de voorzieningenrechter en de rechter van rechtbanken is eenduidig geconstateerd dat een darkstore geen detailhandel is zoals bedoeld in het bestemmingsplan. (ECLI:NL:RBAMS:2022:3514, ECLI:NL:RBAMS:2022:2255, ECLI:NL:RBDHA:2022:3082, ECLI:NL:RBDHA:2022:1471 ) Daarbij is met name overwogen dat een darkstore geen detailhandel is maar een distributiepunt. Het criterium uitstalling ter verkoop is daarbij van belang; daar voldoet een darkstore niet aan. Dit blijkt ook uit de definitiebepaling van detailhandel; een darkstore past niet binnen die begripsbepaling.

### **Uitstalling ter verkoop en ondergeschikte detailhandel**

Uit de uitspraken volgt dat 'uitstalling ter verkoop' van belang is voor het oordeel of een darkstore als passend binnen de begripsbepaling detailhandel kan of moet worden aangemerkt. Bij het bedrijf in Zoetermeer was hiervoor specifieke ruimte ingericht en werden producten ook aangeboden als in een winkel. Het magazijn bevond zich elders in het pand. De inrichting van een darkstore kan hierop worden aangepast, om ervoor te zorgen dat de vestiging als detailhandel wordt aangemerkt.

Echter, hierbij kan een parallel worden getrokken met 'ondergeschikte detailhandel' van een bedrijf gevestigd op een bedrijventerrein, met een kleinschalige verkoopruimte (50 m<sup>2</sup>). Dit is veelal in bestemmingsplannen mogelijk gemaakt. Toch is hier bepalend dat het bedrijf in hoofdzaak is gericht op productie van goederen en wordt de ondergeschikte detailhandel niet als detailhandel aangemerkt.

Een darkstore verschilt nadrukkelijk van een winkel. Daarbij is cruciaal of sprake is van het op hoofdzaak gericht zijn op ter plaatse verkoop van goederen of niet. Bij een darkstore is dat niet het geval; de bedrijfsvoering is hoofdzakelijk gericht op het leveren van goederen bij de klanten thuis, detailhandel ter plaatse zal altijd ondergeschikt zijn. Een darkstore is een bijzondere vorm van een distributiebedrijf en heeft niet de ontmoetingsfunctie die een winkel voor een centrumgebied of winkelcentrum wel heeft.

Het is rekening houdend met het nog niet uitontwikkeld zijn van jurisprudentie over darkstores voor de eenduidigheid van de bestemmingsregeling, nodig om in de begripsbepaling van detailhandel darkstores expliciet uit te zonderen en hiervoor een zelfstandige begripsbepaling op te nemen.

### **Overzicht jurisprudentie**

*ECLI:NL:RVS:2022:2851 – Afdeling bestuursrechtspraak – voorlopige voorziening – Amsterdam – 6 oktober 2022*

- R.o. 4.2. De voorzieningenrechter ziet naar zijn voorlopig oordeel in wat door Flink B.V. is aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de uitspraak van de rechtbank in de bodemprocedure geen stand zal houden. Hierbij wordt het volgende in aanmerking genomen.

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan de rechtbank worden gevolgd in haar standpunt dat de wijze waarop het pand door Flink B.V. ten tijde van het besluit van 11 februari 2022 werd gebruikt, niet in overeenstemming was met de omschrijving van het begrip detailhandel als opgenomen in artikel 1.40 van de planregels. De voorzieningenrechter volgt het oordeel van de rechtbank dat die begripsomschrijving zo moet worden uitgelegd dat er in ieder geval sprake moet zijn van een uitstalling van goederen ten verkoop in het pand. Daarvan is geen sprake. De in het pand aanwezige goederen worden daar hoofdzakelijk opgeslagen met het oog op de bezorging ervan bij de kopers thuis en worden daar niet uitgesteld teneinde deze aldus te tonen aan potentiële kopers ervan, die het pand bezoeken. Verder acht de voorzieningenrechter van belang dat het ten verkoop aanbieden, het bestellen en het betalen van de koopsom niet in het pand aan de Amsterdamsestraatweg plaatsvindt, maar online. Ook vindt de levering van verkochte goederen aan de kopers ervan ook niet in het pand plaats. De verkochte goederen worden immers bij de kopers thuis bezorgd. Ten tijde van het besluit op bezwaar had Flink B.V. haar bedrijfsvoering aangepast. Op de zitting heeft Flink een toelichting gegeven op deze aanpassing. Klanten kunnen nu ook bij vestigingen van Flink B.V. binnenlopen om hun bestelling op te halen of om ter plaatse via een tablet een bestelling te plaatsen en deze direct mee te nemen. Een werknemer pakt de bestelling vervolgens in. De klant mag desgevraagd ook bij de rekken met boodschappen gaan kijken om te bestellen producten aan te wijzen of te pakken. De voorzieningenrechter is vooralsnog van oordeel dat deze aanpassing van de bedrijfsvoering niet maakt dat wel wordt voldaan aan de omschrijving van het begrip detailhandel in het bestemmingsplan. Immers, uit de ter zitting door Flink B.V. gegeven toelichting maakt de voorzieningenrechter op dat deze aanpassing van de bedrijfsvoering, gelet op het aandeel ervan in de totale bedrijfsvoering van Flink in het pand, moet worden beschouwd als een daaraan ondergeschikte activiteit, hetgeen ook in andere vestigingen van Flink B.V. het geval is. Zoals hiervoor is overwogen is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat de door Flink B.V. in de vestiging verrichte hoofdactiviteit, door het college geformuleerd als flitsbezorgdienst, niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan.

Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan de rechtbank ook worden gevolgd in haar standpunt dat niet wordt voldaan aan de tweede volzin van de begripsomschrijving van detailhandel in artikel 1.40 van de planregels, omdat in de vestiging geen showroom aanwezig is.

In het door Flink B.V. aangevoerde over de Dienstenrichtlijn en het gelijkheidsbeginsel ziet de voorzieningenrechter vooralsnog ook geen aanleiding voor het oordeel dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is.

De voorzieningenrechter komt daarom vooralsnog tot de conclusie dat het door Flink B.V. aangevoerde over de rechtmatigheid van de besluiten van 11 februari 2022 en 30 mei 2022 geen aanleiding geeft voor het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening.

### ***ECLI:NL:RBAMS:2022:3514 – Rechtbank Amsterdam – Amsterdam – 23 juni 2022***

#### Overweging uitspraak

- R.o. 7: Van detailhandel is geen sprake omdat winkelend publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. Verzoekster biedt haar artikelen immers uitsluitend online aan. In het pand zelf worden geen producten verkocht, verhuurd of geleverd. Het pand dient alleen als opslag voor de producten die vervolgens aan huis worden bezorgd. Daarmee heeft het gebruik van het pand alle kenmerken van een distributiecentrum van waaruit producten per (bak)fiets worden bezorgd.



- R.o. 8: In het bestemmingsplan staat immers dat bedrijven zijn toegestaan met inachtneming van artikel 27.2 van het bestemmingsplan. Daarin wordt verwezen naar een lijst van toegestane bedrijfsactiviteiten, de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Bedrijven die vallen onder categorie A van deze Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn op de betrokken locaties toegestaan. Een darkstore met flitsbezorging of een distributiecentrum staat daar niet onder A genoemd. Anders dan verzoekster betoogt, blijkt uit de formulering van artikel 27.2 van het bestemmingsplan dat uitsluitend bedrijven zijn toegestaan die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten onder categorie A vallen. Dit is dus een limitatieve opsomming.

### Bevindingen

De rechtbank overweegt inhoudelijk dat darkstores geen detailhandel is:

- Winkelend publiek kan de darkstore niet in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. Artikelen worden uitsluitend online aangeboden.
- In het pand zelf worden geen producten verkocht, verhuurd of geleverd.
- Het pand dient alleen als opslag voor de producten die vervolgens aan huis worden bezorgd. Het is een distributiecentrum van waaruit producten per (bak)fiets worden bezorgd.

Een distributiecentrum staat niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

*ECLI:NL:RBAMS:2022:2255 – RECHTBANK AMSTERDAM – Amsterdam – 26 april 2022*

### Overweging uitspraak

- R.o. 6.3: Uit nummer 64 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten blijkt dat onder de hoofdcategorie “Post en telecommunicatie” de bedrijfsactiviteit “post en koeriersdiensten uitsluitend zijnde fietskoeriers” vallen onder categorie A en dus ter plaatse zijn toegestaan op grond van artikel 37.5 van de planregels. Niet in geschil is dat verzoekster geen post- en telecommunicatiebedrijf is.  
Dat de bedrijfsactiviteit van verzoekster daarmee vergelijkbaar moet worden geacht, zoals verzoekster stelt, volgt de voorzieningenrechter niet.
  1. Ten eerste is de flitsbezorgdienst 24/7 actief.
  2. Daarnaast is een flitsbezorgdienst niet vergelijkbaar met een postdienst, waar de nadruk ligt op de bezorging van een goed van de ene partij, de verzender, naar de andere partij, de ontvanger. Bij een flitsbezorgdienst is er geen losse verzendpartij, want het goed ligt opgeslagen bij de flitsbezorgdienst.
  3. De ontvangende partij bestelt ook niet bij een verzendende partij het goed, maar kiest juist een goed dat bij de flitsbezorgdienst in hun assortiment wordt aangeboden.
 Kortom, de activiteiten van de flitsbezorgdienst kunnen niet los gezien worden van de darkstore als opslag/distributiecentrum en de daarbij komende activiteiten zoals het meerdere malen per dag bevoorraden door leveranciers. Een opslag/distributiecentrum komt niet voor in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.
- R.o. 6.3: Evenmin is er sprake van detailhandel omdat winkelend publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. Verzoekster biedt haar artikelen immers online aan. Dit betekent dat de bedrijfsactiviteiten van verzoekster in strijd zijn met de ter plaatse geldende bestemming. Er is dus sprake van een overtreding.

- R.o. 8.4: Uit klachten van omwonenden, zoals door verweerder omschreven, blijkt dat met de flitsbezorgdienst de leefbaarheid van bewoners in de straat onder druk komt te staan. Zo leiden de vele (fiets)transportbewegingen van de koeriers en de leveranciers, het laden en lossen (bevoorraden) van de darkstore en het parkeren van (brom)fietsen tot verkeersonveilige situaties in de straat waar tevens een basisschool is gevestigd. Daarnaast zorgen fietskoeriers voor overlast als zij geen bestelling hebben te bezorgen en bij het pand staan te wachten. Verzoekster heeft op de zitting toegelicht dat zij de geluidsoverlast in ieder geval 's nachts beperkt door de fietskoeriers in de darkstore te laten wachten, maar ook dan is aannemelijk dat het af- en aanrijden van fietskoeriers 's nachts in een straat waar wordt gewoond voor geluidsoverlast zorgt.

### Bevindingen

De rechtbank overweegt dat de darkstore geen postorderbedrijf is, maar een distributiebedrijf.

- De flitsbezorgdienst 24/7 actief.
- Er is geen sprake van losse verzendpartij.
- De ontvangende partij bestelt niet bij een verzendende partij het goed, maar kiest juist een goed dat bij de flitsbezorgdienst in hun assortiment wordt aangeboden.

De rechtbank overweegt inhoudelijk dat darkstores geen detailhandel is:

- winkelend publiek kan de darkstore niet in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. Artikelen worden uitsluitend online aangeboden.
- In het pand zelf worden geen producten verkocht, verhuurd of geleverd.
- Het pand dient alleen als opslag voor de producten die vervolgens aan huis worden bezorgd. Het is een distributiecentrum van waaruit producten per (bak)fiets worden bezorgd.

Een distributiecentrum staat niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

*ECLI:NL:RBDHA:2022:3082 – Rechtbank Den Haag – Gouda – 6 april 2022*

### Overweging uitspraak

- R.o. 6.2: De voorzieningenrechter overweegt dat 'uitstalling ten verkoop' een wezenlijk onderdeel is van de definitie van detailhandel. De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in haar stelling dat het woord 'waaronder' in de definitie moet worden gelezen als 'onder meer' en dat daaruit volgt dat de resterende zin een voorbeeld is van wat detailhandel (onder meer) inhoudt. De voorzieningenrechter overweegt dat de woorden 'waaronder begrepen' in samenhang moeten worden gelezen als 'waaronder wordt begrepen'. Oftewel: detailhandel is het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder wordt begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen.

De voorzieningenrechter volgt verzoekster ook niet in haar stelling dat de zinsnede 'waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen' een uitbreidende bijzin is, aangezien de definitie taalkundig niet meer klopt als deze zinsnede zou worden weggelaten.

De voorzieningenrechter volgt verzoekster ten slotte ook niet in de stelling dat uit de woorden 'en/of' volgt dat sprake is van drie alternatieve vereisten. In dat geval zou immers alleen de uitstalling ten verkoop, zonder het daadwerkelijk verkopen of leveren van goederen al als detailhandel moeten worden aangemerkt. De voorzieningenrechter overweegt dat sprake moet zijn van de uitstalling ten verkoop en daarnaast het verkopen en/of leveren van goederen aan personen.

- R.o. 6.3: De voorzieningenrechter komt vervolgens toe aan de vraag of verzoekster met de door haar genomen maatregelen voldoet aan de definitie van detailhandel. Verzoekster heeft toegelicht dat in de vestiging producten in stellingkasten aanwezig zijn en dat klanten naar de vestiging kunnen komen om deze producten via de app te kopen.

De voorzieningenrechter acht het echter op voorhand niet evident dat daarmee wordt voldaan aan het vereiste dat sprake is van de uitstalling ten verkoop. De voorzieningenrechter acht in dat kader van belang dat verzoekster haar artikelen online via een app aanbiedt en dat het niet mogelijk is om buiten de app om producten te kopen in de vestiging of in de vestiging zelf de gewenste fysieke producten uit te zoeken. Dit betekent dat het bestreden besluit naar het oordeel van de voorzieningenrechter in zoverre niet evident onrechtmatig is.

### Bevindingen

In de uitspraak is ten aanzien van darkstores en detailhandel het volgende geconstateerd.

- Begripsbepaling

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), verkopen, verhuren, leasen en leveren van goederen aan personen die goederen kopen, leasen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

- Betekenis woorden

1. De 'uitstalling ten verkoop' is een wezenlijk onderdeel van de definitie van detailhandel.
2. Het woord 'waaronder' in de definitie moet niet worden gelezen als 'onder meer'.
3. De woorden 'waaronder begrepen' in samenhang moeten worden gelezen als 'waaronder wordt begrepen'.
4. Detailhandel is het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder wordt begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen.
5. De zinsnede 'waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen' is geen uitbreidende bijzin.
6. De woorden 'en/of' volgt niet dat sprake is van drie alternatieve vereisten.

Er moet sprake zijn van de uitstalling ten verkoop en daarnaast het verkopen en/of leveren van goederen aan personen. Dat in de vestiging producten in stellingkasten aanwezig zijn en dat klanten naar de vestiging kunnen komen om deze producten via de app te kopen voldoet niet aan het vereiste dat sprake is van de uitstalling ten verkoop.

### Overweging uitspraak

- R.o. 8.2: Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is gelet op de letterlijke tekst van artikel 1.39 de “uitstalling ten verkoop” een wezenlijk onderdeel van de definitie van het begrip detailhandel. Verzoekster voert aan dat wel sprake is van de uitstalling van goederen, omdat in de app immers zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen. Hieruit blijkt naar het oordeel van de voorzieningenrechter echter niet dat op de locatie [adres] [huisnummer] sprake zal zijn van uitstalling ten verkoop van producten. Aangezien de ramen van het pand geheel met reclamefolie zijn bedekt, zullen de producten vanaf de openbare weg niet zichtbaar voor het publiek. Van een showroom ter plaatse is ook geen sprake. Evenmin is het de bedoeling dat klanten ter plaatse zelf producten kunnen uitzoeken en kopen. Dat in een app alleen producten zijn aangegeven die zich op het adres [adres] [huisnummer] bevinden en dat alleen die producten via die app besteld kunnen worden, kan naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet met uitstalling ten verkoop worden gelijkgesteld.  
R.o. 8.3: Gelet reeds hierop is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake van detailhandel als bedoeld in aan artikel 1.39 van de planregels. Dit betekent dat ter plaatse niet zal worden voldaan aan artikel 4.1 van de planregels. Door het adres [adres] [huisnummer] voor een flitsbezorgdienst te gaan gebruiken zou verzoekster daarom in strijd handelen met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Verweerder was dan ook bevoegd om handhavend op te treden tegen verzoekster.
- R.o. 9.2: Verweerder wenst geen medewerking te verlenen aan een afwijking van het bestemmingplan voor de vestiging van een flitsbezorgdienst ter plaatse, omdat op basis van de bestemmingen die gelden voor [adres] wordt getracht een prettige winkelstraat te creëren. Deze winkelstraat wordt gekenmerkt door kleinschalige winkels in het luxere en hogere segment. De winkelvoorzieningen moeten daarnaast goed passen binnen het bestaande woonmilieu en moet goed aansluiten op het kleinschalig dorpskarakter en het rustige karakter van het omliggende woongebied. Een gebruik zoals hier aan de orde valt hier niet onder. Verweerder is daarom ook niet bereid tot legalisering. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan niet gezegd worden dat die motivering kennelijk onhoudbaar is.

### Bevindingen

In de uitspraak is ten aanzien van darkstores en detailhandel het volgende geconstateerd.

- De “uitstalling ten verkoop” is een wezenlijk onderdeel van de definitie van het begrip detailhandel. Dat in de app zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen betekent niet dat op de locatie sprake zal zijn van uitstalling ten verkoop van producten.
- De ramen van het pand zijn geheel met reclamefolie bedekt, de producten zullen vanaf de openbare weg niet zichtbaar voor het publiek. Van een showroom ter plaatse is geen sprake. Klanten kunnen ter plaatse niet zelf producten uitzoeken en kopen. De app kan niet met uitstalling ten verkoop worden gelijkgesteld.

De beoordeling van toelaatbaarheid van darkstores heeft de volgende constatering opgeleverd.

- De darkstores passen niet in of bij een prettige winkelstraat, kleinschalige winkels in het luxere en hogere segment, passen binnen het bestaande woonmilieu en goed aansluiten op het kleinschalig dorpskarakter en het rustige karakter van het omliggende woongebied.

## Bijlage 7 Dienstenrichtlijn: noodzakelijkheid en evenredigheid

### Noodzakelijkheid

*Beoordeling van de noodzakelijkheid van de maatregelen: dwingende redenen van algemeen belang volgens de Dienstenrichtlijn*

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of vestigingsbeperking is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Oftewel zijn de doelen die met de maatregel worden nagestreefd, te definiëren als dwingende maatregelen van algemeen belang zoals is omschreven in de Dienstenrichtlijn en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie.

Van het begrip “een dwingende reden van algemeen belang” is een begripsbepaling in artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn opgenomen en uitgewerkt in de overwegingen bij de Dienstenrichtlijn. Dit is vervolgens toegepast in de conclusie van de Advocaat-Generaal en het arrest van het Europese Hof inzake Visser Vastgoed en in de uitspraken van de Raad van State over het bestemmingsplan Appingedam Stad.

- In de Dienstenrichtlijn staat in artikel 4 lid 8  
„Dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.
- In de genoemde conclusie van de Advocaat-Generaal is dit als volgt uitgewerkt.  
Een gemeente kan er belang bij hebben om via een bestemmingsplan te bevorderen dat de binnenstad haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. Regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels kan in algemene zin onderdeel zijn van een dergelijk beleid. Bovendien is het mogelijk dat een gemeente ook de hoeveelheid en doorstroming van het verkeer binnen en buiten de stad wil beïnvloeden. Daaraan moet worden toegevoegd dat de betrokken maatregel niet economisch is in de zin dat het doel en het gevolg ervan is dat bepaalde detailhandelaars gunstiger worden behandeld dan andere. Veeleer gaat het om een manier van leven in een stad en daarmee bijna om cultuurbeleid, dat ook als een dwingende reden van algemeen belang is erkend in artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123. (134)”
- In de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan centrum Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569) wordt hierover gesteld:  
“Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.”.

### *Conclusie city-hubs en darkstores en dwingende redenen van algemeen belang*

Het is noodzakelijk de vestiging van city-hubs en darkstores te reguleren in het belang van het bevorderen van een levendig en vitaal centrumgebied, een goed woon- en leefklimaat en het voorkomen van hinder. Daarmee zijn er dwingende redenen van algemeen belang die het toestaan van city-hubs en darkstores via een afwijkingsbevoegdheid noodzakelijk maken. Dit volgt met name uit het gemeentelijk beleid, waarin wordt ingezet op een florerende winkelstructuur: een aantrekkelijk voorzieningenniveau voor bezoekers uit Heemstede en de regio; een gunstig ondernemersmilieu voor winkeliers en vastgoedeigenaren en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat voor omwonenden direct rondom winkelcentra. Daarnaast zorgen city-hubs voor een duurzamere vervoersmodaliteit: gebruik van fietsen en elektrische vervoersmiddelen zoals e-bikes en e-scooters.

### **Evenredigheid**

#### *Beoordeling van de evenredigheid van de maatregel*

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: 'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen.

1. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen (beperking tot één supermarkt) coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.
3. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met het niet toestaan van city-hubs niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Hierna worden deze deelaspecten van de evenredigheidseis separaat behandeld.

Bij het beantwoorden van de vraag of de maatregel geschikt is om de beoogde doelen te bereiken zijn, op basis van de recente jurisprudentie, de volgende aspecten van belang.

- a. Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof (arrest van het Hof van 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49) dat een maatregel voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. De maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken.
- b. In de uitspraak *Decathlon Schiedam/Den Haag* (ECLI:NL:RVS:2019:965) wordt dit door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nader uitgewerkt. Gesteld wordt dat "niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken is dat deze er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen."

*Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?*

- Het reguleren van city-hubs via een bestemmingsplan is effectief en geschikt.
- De ruimtelijke effecten van city-hubs zijn zodanig dat het nodig is hiervoor een specifieke regeling te treffen in de vorm van een afwijkingsbevoegdheid, zodat een zorgvuldige afweging ten aanzien van de mogelijke vestiging kan plaatsvinden.

*Wordt met de maatregel city-hub en darkstore als specifieke bezorgdienst aan te merken coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrietet.*

- Bij het ontbreken van regulering kunnen city-hubs zich naast elkaar vestigen (coherent en systematisch handelen, salamitactiek). Ter voorkoming hiervan en om coherent en systematisch handelen te effectueren, is regeling van afzonderlijke city-hubs nodig.
- Aangesloten wordt op de methodiek voor ruimtelijke milieuzonering en het categoriseren van bedrijfsactiviteiten in milieucategorieën door middel van toepassing van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.
- Regulering van city-hubs wordt in een bestaand systeem voor regulering van bedrijfsactiviteiten ingepast en dus is sprake van coherent en systematisch handelen.

*Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?*

- Regulering gaat niet verder dan nodig. City-hubs worden niet per definitie en in het geheel uitgesloten.
- Maatwerk wordt geleverd voor het toestaan van city-hubs, waarvoor adequate ruimtelijke randvoorwaarden worden opgenomen.
- Voor zover voldoen aan de regels, kan de activiteit op basis van de ruimtelijke voorwaarden in de omgeving worden ingepast.

*Kan het effect dat wordt bereikt met de definiëring van city-hubs als specifieke bezorgdienst, niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel worden bereikt?*

- Er zijn flankerende regelingen nodig ten aanzien van verkeersveiligheid, uitstraling en dergelijke. Hierover moeten met de sector afspraken worden gemaakt.
- De flankerende voorwaarden zijn echter onvoldoende om de ruimtelijke effecten voor de omgeving te ondervangen.
- Er is een basisregeling nodig in het bestemmingsplan.

### **Conclusie city-hubs en darkstores en de evenredigheid van de maatregel**

Geconcludeerd wordt dat de aanpassingen van de bestemmingsregelingen voldoen aan het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: 'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'





---

# REGELS

**RHO ADVISEURS**

---





# Hoofdstuk 1 Inleidende regels

## Artikel 1 Begrippen

### 1. Plan:

het bestemmingsplan 'Flitsbezorgdiensten', van de gemeente Heemstede, met identificatienummer NL.IMRO.0397.BPFlitsbezorgdiens-0101;

### 2. Bestemmingsplan:

de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand met de bijbehorende regels;

### 3. City-hub:

- a. Een overwegend niet voor het publiek toegankelijke opslagruimte of magazijn, niet zijnde een winkel, hoofdzakelijk gericht op de distributie van overwegend consumentenartikelen en met name van dagelijkse goederen, die via internet/een app worden besteld en betaald, die op een andere locatie worden geleverd, via flitsbezorging, waarbij in relatief beperkte mate sprake is van direct fysiek klantcontact elders;
- b. met aanvullend in ieder geval een voor het publiek toegankelijke ruimte voor detailhandel en een uitstraling, grotendeels vergelijkbaar met een winkel.

### 1. Darkstore:

Niet of slechts in zeer beperkte mate voor het publiek toegankelijke opslagruimte of magazijn, niet zijnde een winkel, gericht op de distributie van overwegend consumentenartikelen en met name van dagelijkse goederen, die via internet/een app worden besteld en betaald, die op een andere locatie worden geleverd, via flitsbezorging, waarbij in relatief beperkte mate sprake is van direct fysiek klantcontact elders.

### 2. Detailhandel:

Aan de begripsbepaling voor detailhandel wordt 'niet zijnde een darkstore of een city-hub' toegevoegd, zodat deze bepaling als volgt gaat luiden.

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren aan personen, die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, niet zijnde een darkstore of een city-hub.

### 3. Flitsbezorging:

Een specifieke vorm van een bezorgdienst, waarvan de bedrijfsvoering hoofdzakelijk is gericht op het dagelijks veelvuldig en verkopen, distribueren en afleveren van elektronisch aangeboden producten/boodschappen, die vanuit een distributiecentrum door een koeriersdienst aan en bij de consument worden geleverd. De producten/boodschappen worden vanuit een darkstore als specifieke bezorgdienst, kort na de bestelling aan de bezorger aangeleverd voor een directe levering aan de klant binnen een zeer korte termijn. Flitsbezorging richt zich niet primair op het door middel van de uitstalling ten verkoop aanbieden van producten/boodschappen aan het winkelend publiek.

## **Artikel 2    Wijze van meten**

De geldende wijzen van meten uit de onderliggende van kracht zijnde bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 3.4 blijven onverkort van toepassing.

## Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

### Artikel 3 Bestemmingsregels

#### 3.1 Bestemmingsomschrijvingen

Ter plaatse van de voor 'Bedrijf', 'Centrum-1', 'Detailhandel', 'Gemengd-3', 'Gemengd-9', 'Gemengd-12' en 'Gemengd-13' aangewezen gronden zijn city-hubs en darkstores niet toegestaan.

#### 3.2 Afwijkingsbevoegdheid city-hubs ter plaatse van de bestemmingen 'Bedrijf', 'Centrum-1', 'Detailhandel', 'Gemengd-3', 'Gemengd-9', 'Gemengd-12' en 'Gemengd-13'

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen voor het bepaalde in lid 3.1 voor het toestaan van een city-hub ter plaatse van de bestemmingen 'Bedrijf', 'Centrum-1', 'Detailhandel', 'Gemengd-3', 'Gemengd-9', 'Gemengd-12' en 'Gemengd-13', voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:
  1. de locatie ligt centraal in het verzorgingsgebied, zoals de kern of een gebied rondom het centrum;
  2. de locatie maakt deel uit van een gebied met een gemengd karakter, zoals een centrumgebied, aanloopstraten en een bedrijventerrein voor lichte functies en is niet gelegen op een bedrijventerrein met een hogere milieucategorie voor bedrijven;
  3. de locatie ligt bij voorkeur aan de randen van de gemengde gebieden, zoals een winkelstraat; ligging in een winkelstraat is een optie als de vestiging door de beperkte omvang vergelijkbare ruimtelijke effecten heeft als andere winkels of functies in de winkelstraat die ter plaatse zijn toegestaan, of wanneer die effecten zich hoofdzakelijk buiten de winkelstraat voordoen.
- b. Ten aanzien van de ontsluiting:
  1. de locatie sluit goed aan op hoofdwegen voor bevoorrading door grote voertuigen of ligt in een winkelstraat of ander gemengd gebied waar bevoorrading plaatsvindt door kleinere voertuigen zoals dit in die straten en gebieden gebruikelijk is;
  2. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.
- c. Ten aanzien van de ligging in de omgeving:
  1. de locatie kan in ieder geval solitair zijn gelegen in het stedelijk gebied en omsloten door wegen en/of groene randen, vergelijkbaar met solitaire bedrijfs-, kantoor- en schoollocaties;
  2. de locatie kan in ieder geval een locatie zijn met een bestemming voor bedrijven uit minimaal milieucategorie 2 of een locatie die door de ligging overeenkomst met aan de algemeen gebruikelijke randvoorwaarden hiervoor;
  3. de locatie kan ook in gemengde gebieden zijn gelegen, voor zover de ruimtelijke effecten van een city-hub vergelijkbaar zijn met de ruimtelijke effecten van functies in de omgeving; bij een korte afstand tot woningen kunnen aanvullende geluidsmaatregelen worden getroffen als waarborg voor behoud van een goed woon- en leefklimaat;
  4. de locatie en het toekomstig gebruik voor een city-hub voldoen aan de milieuvoorwaarden zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, met name ten aanzien van het geluid van laden en lossen.

- d. Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:
1. in pandige stallings- en wachtruimte voor vervoersmiddelen en bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt; als interne stallingsruimte niet mogelijk is kan buiten ter plaatse van het perceel worden toegestaan; voor zover geen interne stallingsruimte of stallingsruimte buiten op het perceel beschikbaar is en aangetoond wordt dat in de openbare ruimte wel voldoende stallingsruimte beschikbaar is, bijvoorbeeld mede gelet op de beperktere omvang van de vestiging, dan kan stallingsruimte in de openbare ruimte worden gebruikt.
  2. het pand heeft een zichtbare interactie met de directe omgeving en heeft dus niet een overwegend gesloten uiterlijk in de vorm van overwegend dichtgeplakte ramen zonder een zichtrelatie met straat en zonder interactie met publiek;
  3. de locatie wordt zodanig gebruikt dat de woonfunctie in de omgeving hiervan geen hinder ondervindt;
  4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemissie ingezet;
  5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging; dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld;
  6. rekening wordt gehouden met de Verordening winkeltijden Heemstede;
- e. Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:
1. voor zover nodig worden in het besluit voor afwijking aanvullende bepalingen opgenomen gericht op een zorgvuldige afstemming van het gebruik op de omgeving, zoals geluidsnormen;
  2. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de gedragscode die de flitsbezorgers hebben gesloten (bijlage 1).

### **3.3 Afwijkingsbevoegdheid darkstores ter plaatse van de bestemming 'Bedrijf'**

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen voor het bepaalde in lid 3.1 voor het toestaan van een darkstore ter plaatse van de bestemming 'Bedrijf', voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:
1. de locatie is gelegen op een bedrijventerrein;
  2. de locatie ligt nabij het verzorgingsgebied.
- b. Ten aanzien van de ontsluiting:
1. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.
- c. Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:
1. in pandige wachtruimte voor bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt;
  2. stallingsruimte voor voertuigen kan buiten het gebouw worden ingericht;
  3. het pand hoeft geen zichtbare interactie met de directe omgeving te hebben en kan dus een overwegend gesloten uiterlijk hebben, tenzij voor de betreffende locatie wel dergelijke welstandseisen van toepassing zijn;
  4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemissie ingezet;
  5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging; dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld;
- d. Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:
1. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de gedragscode die de flitsbezorgers hebben gesloten (bijlage 1).

## **Hoofdstuk 3      Overgangs- en slotregels**

### **Artikel 4      Overgangsrecht bouwwerken**

4.1. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
- b. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.

4.2. Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van het eerste lid een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in het eerste lid met maximaal 10%.

4.3. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

## **Artikel 5    Overgangsrecht gebruik**

5.1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

5.2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

5.3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

5.4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.



## **Artikel 6 Slotregel**

Deze regels kunnen worden aangehaald als 'Bestemmingsplan Flitsbezorgdiensten' van de gemeente Heemstede.

Aldus vastgesteld door de gemeenteraad op ...

De voorzitter,

De griffier,

---

# VERBEELDING

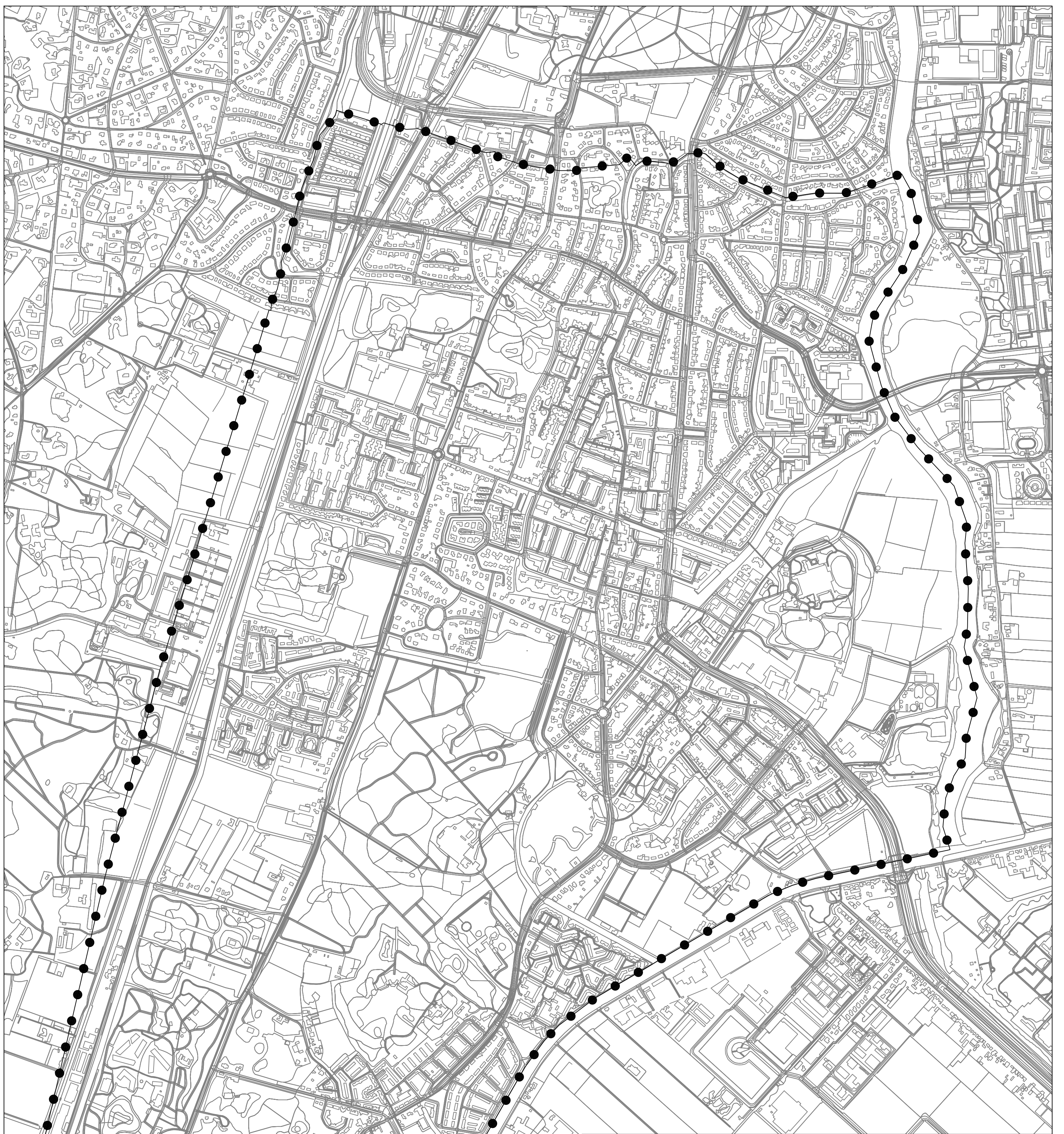
# RHO ADVISEURS

---









Plangebied  
Plangrens

**GEMEENTE HEEMSTEDE**  
Flitsbezorgingsdiensten

bestemmingsplan

PROJECT 20221006  
FORMAAT A2  
SCHAAL 1:10.000  
KAART 1/1  
GETEKEND -  
IDN NL.IMR0.0397.BPFflitsbezorgdiens-0101

Vastgesteld  
Ontwerp 27-03-2023  
Concept 02-02-2023

**RHO ADVISEURS**

info@rho.nl  
www.rho.nl





