

Raadsvoorstel

GEHEIM

Onderwerp Voorbereidingsbesluit supermarkten binnenstad

Steller/telnr. Wim Holtjer/ 47 56 Bijlagen 1

Registratienummer **154825-2022**

Classificatie Openbaar Geheim Vertrouwelijk (bij gebruik van persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Van der Schaaf/Benjamins

Langetermijn agenda (LTA) Raad LTA ja: Maand Jaar
LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening voor het gebied dat als besluitgebied is aangegeven op de bij dit besluit behorende verbeelding, digitaal vervat in het gml NL.IMRO.0014.VB046Supermarkten-vg01 met gebruikmaking van een ondergrond ontleend aan de Basisregistratie Grootchalige Topografie van 9-3-2022;
- II. te bepalen dat in het werkingsgebied waarvoor het voorbereidingsbesluit van kracht is, de aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht uitsluitend geldt voor supermarkten;
- III. te bepalen dat het, in het gebied als bedoeld onder 1 tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan verboden is om zonder vergunning nieuwe supermarkten te vestigen, in gebruik te nemen of bestaande supermarkten uit te breiden;
- IV. dit voorbereidingsbesluit in werking te laten treden met ingang van de dag na bekendmaking van dit besluit;
- V. gelet op artikel 25, lid 3 van de Gemeentewet juncto artikel 10, lid 2 aanhef en onder b en g Wob de opgelegde geheimhouding voor dit besluit tot na de bekendmaking te bekrachtigen.

Samenvatting

We hebben in de afgelopen jaren een toename gezien van het aantal en de omvang van de supermarkten in de binnenstad. Hoewel deze voldoen in een behoefte van de consument, zien we ook de keerzijde, zoals veel logistieke bewegingen en het fietsparkeren voor de deur. Bij gebrek aan magazijnruimte, worden de supermarkten in de binnenstad vaak meerdere keren per dag bevoorrad, ook buiten de venstertijden. We willen dat er in de binnenstad geen grote supermarkten worden toegevoegd. Supermarkten vallen binnen de bestemming detailhandel en mogen zich zonder vergunning vestigen op percelen met een toegesneden bestemming. Teneinde vestiging c.q. uitbreiding van supermarkten in de binnenstad beter te kunnen reguleren stellen wij uw raad voor een voorbereidingsbesluit voor supermarkten in de binnenstad vast te stellen.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

--

Aanleiding en doel

De toenemende druk van supermarkten op de binnenstad levert naast gemak voor de consument ook problemen op. We hebben in de afgelopen jaren een toename gezien van het aantal en de omvang van de supermarkten in de binnenstad. Dit betreft zowel nieuwe vestigingen (zoals de Jumbo in de Oude Ebbingestraat en de Albert Heijn aan de Westerkade) als uitbreidingen van bestaande vestigingen. Hoewel deze supermarkten voldoen in een behoefte van met name de lokale consument, zien we ook de keerzijde, zoals het fietsparkeren voor de deur en veel logistieke bewegingen met grote vrachtwagens. Bij gebrek aan magazijnruimte, worden de supermarkten in de binnenstad vaak meerdere keren per dag bevoorrad, ook buiten de venstertijden. Supermarkten trekken geen extra bezoekers uit de regio of daarbuiten, en zorgen voor steeds meer druk op de openbare ruimte.

We willen daarom dat er in de binnenstad geen grote supermarkten worden toegevoegd en zijn voornemens maatregelen hiervoor te treffen en planologisch te implementeren. Er wordt gedacht aan verschillende maatregelen zoals bijvoorbeeld het bevroren van het aantal m² 's aan grootschalige supermarkten in de binnenstad, het beperken van het aantal bevoorradingsmomenten tot maximaal 1 per dag of het verbieden van samenvoeging van panden ten behoeve van detailhandel in dagelijkse voorzieningen.

Deze maatregelen vloeien voort uit de visie 'Ruimte voor Retail' die in december 2021 is vastgesteld. In deze visie is dit als een uit te voeren opgave benoemd. Daarnaast is in de in maart 2021 vastgestelde visie 'Ruimte voor Zero-emissie Stadslogistiek in Groningen 2025' aangekondigd dat de vestiging van verkeersaantrekkende functies (zoals supermarkten) in de binnenstad gekoppeld kan worden aan de randvoorwaarde dat er geen onevenredige overlast mag zijn in de openbare ruimte (veiligheid, bereikbaarheid, geluid).

Gelet op artikel 25, lid 3 van de Gemeentewet juncto artikel 10, lid 2 aanhef en onder b en g Wob stellen wij u voor de opgelegde geheimhouding voor dit besluit tot na de bekendmaking te bekrachtigen.

Kader

Het kader wordt gevormd door artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (raad is bevoegd een voorbereidingsbesluit vast te stellen), artikel 3:3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (aanhoudingsplicht), de betreffende bestemmingsplannen en de visie Ruimte voor Retail.

Argumenten en afwegingen

Waarom een voorbereidingsbesluit voor supermarkten?

Supermarkten vallen onder het begrip detailhandel. Op basis van het huidige beleid zoals dat is verwoord in het bestemmingsplan Binnenstad mogen supermarkten zich in alle panden vestigen met een bestemming die detailhandel mogelijk maakt. Dit zijn met name de bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2. Dit heeft mede geleid tot een vrije vestigingsmogelijkheid voor supermarkten om zich in de panden in de binnenstad te vestigen.

Deze riant vestigingsmogelijkheden hebben echter een keerzijde. De huidige planologische regels bieden weinig mogelijkheden om een beleid te voeren dat enerzijds rekening houdt met de belangen van de supermarkten en de consumenten en anderzijds het algemeen belang. Het algemeen belang wordt hierbij gevormd door het belang van de samenleving dat is gericht op het streven naar een goed functionerende binnenstad waar de diverse sectoren (supermarkten, overige vormen van detailhandel, horeca etc.) elkaar in evenwicht houden. Voorkomen moet worden dat bepaalde sectoren teveel groeien ten koste van andere sectoren waardoor dit evenwicht wordt verstoord. Een verstoring van het evenwicht leidt tot diverse negatieve effecten.

In het geval van de supermarkten betekent dit dat door de toename van het aanbod in het qua oppervlakte beperkte gebied van de binnenstad allerlei negatieve neveneffecten ontstaan die de leefbaarheid in de binnenstad aantasten.

Deze aantasting van de leefbaarheid manifesteert zich met name in de vorm van overlast in de openbare ruimte door het fietsparkeren voor de deur, door het gebrek aan magazijnruimte ontstaan vele logistieke bewegingen door de binnenstad en de bevoorrading van de supermarkt op plaatsen waar dit nauwelijks mogelijk is.

Het vorenstaande leidt tot diverse problemen (o.a. aantasting verkeersveiligheid, geluidhinder, beperking doorgang openbaar gebied) die om een aanpak vragen.

Doel van dit besluit

Een deel van deze problematiek sluit direct aan op het voorstel inzake het voorbereidingsbesluit voor de flietsbezorgdiensten. Beide besluiten richten zich op het streven naar het doel.

Ons doel is het herwinnen en toegankelijker en aantrekkelijker maken van de openbare ruimte (verblijfsgebieden) in de gemeente Groningen. En daarmee samenhangend: het bevorderen van een aangenaam en gastvrij verblijfsklimaat en de versterking van de positie van de binnenstad als “place to be” in Noord-Nederland.

De druk van supermarkten op de leefbaarheid in de binnenstad is niet in overeenstemming met deze doelstellingen.

Wat zijn supermarkten?

Supermarkten zijn detailhandelsbedrijven in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar hoofdzakelijk levensmiddelen, voedingsmiddelen – inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel – en huishoudelijke artikelen worden verkocht.

Begrenzing aanhoudingsplicht

Het voorbereidingsbesluit geldt alleen voor supermarkten in de binnenstad. De grens van het werkingsgebied is gebaseerd op de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad. Daarnaast geldt het alleen voor supermarkten zoals die hiervoor zijn gedefinieerd. De grootte van een supermarkt is geen criterium of deze onder de aanhoudingsplicht valt.

Voorbereidingsbesluit

Om vooruitlopend op nieuw beleid inzake de vestiging en uitbreiding van supermarkten in de binnenstad ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan, stellen wij voor een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor de binnenstad van de gemeente Groningen. Met dit besluit kunnen niet alleen aanvragen omgevingsvergunning ten behoeve van nieuwe vestigingen van supermarkten worden aangehouden in afwachting van het nieuwe beleid, ook het in gebruik nemen van een bestaand pand ten behoeve van deze functie wordt verboden in afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe beleid.

In afwachting van het vaststellen van nieuw beleid voor de vestiging van supermarkten in de binnenstad en de planologische implementatie hiervan is het noodzakelijk om de vestigingsmogelijkheden van nieuwe supermarkten alsmede het uitbreiden van bestaande supermarkten tijdelijk te bevriezen door middel van het vaststellen van een voorbereidingsbesluit.

Met het vastgestelde voorbereidingsbesluit kan een zorgvuldige afweging van belangen worden gemaakt of een supermarkt met het oog op de leefbaarheid in de binnenstad zich op een bepaalde locatie kan/mag gaan vestigen c.q. zich kan gaan uitbreiden. Tijdens de duur van het voorbereidingsbesluit kan medewerking aan vestiging van een supermarkt of uitbreiding daarvan alleen op basis van een verleende vergunning na een afweging van alle in het geding zijnde belangen worden verleend. Zodra het nieuwe beleid is opgesteld en vastgesteld kan dit worden verwerkt in het bestemmingsplan/omgevingsplan.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Een voorbereidingsbesluit leidt niet alleen tot een aanhoudingsplicht. De wet voorziet in de mogelijkheid deze aanhouding te kunnen doorbreken als een plan voldoet aan het nieuwe toekomstige beleid of als er geen redenen zijn het plan langer aan te houden. Dit besluit dat als doel heeft de leefbaarheid in de binnenstad te vergroten door de overlast te verminderen kan zeker op instemming van de inwoners en andere bedrijven rekenen. Bij het opstellen van het nieuwe beleid zullen de diverse partijen zeker worden betrokken.

Financiële consequenties

Tegen het voorbereidingsbesluit kan volgens artikel 8:5, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen beroep worden ingesteld. Voorts is het vaststellen van een voorbereidingsbesluit op zich geen planschadeveroorzakend besluit. Het aanhouden van een aanvraag omgevingsvergunning kan wel een basis zijn voor het claimen van planschade. Voor het claimen van planschade is de mate van voorzienbaarheid van belang: bij vaststelling van het raadsbesluit over de retailvisie (22 december 2021) is onze ambitie benoemd, waarmee ons voornemen vanaf 22 december 2021 voorzienbaar was.

Overige consequenties

Uit dit voorbereidingsbesluit vloeit een aanhoudingsplicht voort voor alleen de supermarkten. Dit betreft zowel nieuwe vestigingen als uitbreidingen. Voor andere ondernemers heeft dit besluit geen gevolgen. Dit besluit heeft alleen gevolgen (aanhoudingsplicht) voor de supermarkten en eigenaren van de betreffende panden.

De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie zullen qua toename van het aantal aanvragen omgevingsvergunning dat voortvloeit uit dit besluit beperkt zijn.

Vervolg

Het voorbereidingsbesluit zal op de dag na besluitvorming in werking treden en worden afgekondigd op de in de wet voorgeschreven wijze. Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld voor maximaal 1 jaar. In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 zal deze termijn op basis van het overgangsrecht automatisch worden verlengd met maximaal 1,5 jaar vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het reguleren zal gebeuren aan de hand van het beleid dat zal worden opgesteld en uitgewerkt tijdens de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit. In principe nemen we daar een jaar de tijd voor.

Via het vaststellen van een voorbereidingsbesluit kan worden voorkomen dat een nieuwe onwenselijke ontwikkeling, die past binnen het geldende bestemmingsplan, bij recht moet worden toegestaan. Supermarkten vallen onder het begrip detailhandel en mogen dus zich bij recht in alle panden vestigen die een bestemming hebben die detailhandel mogelijk maakt (b.v. Centrum 1 en Centrum 2 in bestemmingsplan Binnenstad). Dit betreft de meeste panden in de binnenstad. Het voorbereidingsbesluit maakt dat supermarkten zich alleen ergens legaal kunnen vestigen nadat de aanhoudingsplicht wordt doorbroken. Het eventueel doorbreken van de aanhoudingsplicht zal geschieden op basis van een afweging van alle in het geding zijnde belangen (waarbij toetsing aan het nieuwe beleid een doorslaggevende rol speelt).

Het voorbereidingsbesluit biedt de ruimte om de afweging van belangen (algemeen belang versus individueel belang) te kunnen maken. Een goede handhaving van dit besluit is van essentieel belang.

Dit voorbereidingsbesluit vormt met het voorbereidingsbesluit flitsbezorgdiensten/dark stores en de aanpassing van de APVG een deel van het instrumentarium om de overlast in met name de binnenstad aan te kunnen pakken.

Lange Termijn Agenda

--

**Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,**

**burgemeester,
Koen Schuiling**

**secretaris,
Christien Bronda**

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.