

Betreft : Raad van de gemeente Amsterdam

Mw. mr. D.S.P. Roelands-Fransen
Postbus 11756
2502 AT 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 april 2020

Ons nummer
201807155/1/R1

Uw kenmerk
DF/FM/11010266

Inlichtingen
Mw. I. Velsink
070-4264835

Onderwerp
Amsterdam
bp. Winkeldiversiteit Centrum

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

De griffie is op 4 mei en 22 mei gesloten.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Amsterdam Cheese Company B.V. (hierna: ACC), gevestigd te Amsterdam,
 2. Vastned Retail Nederland B.V. en andere (hierna: Vastned en andere), gevestigd te Amsterdam,
 3. Nedstede Monumenten B.V. (hierna: Nedstede), gevestigd te Amsterdam,
 4. Henri Willig Kaas B.V. (hierna: HWK), gevestigd te Katwoude, gemeente Waterland,
 5. Los Tulipanes Holding B.V. en anderen (hierna: LTH en anderen), gevestigd te Amsterdam, respectievelijk wonend te Naarden, gemeente Gooise Meren, en Amsterdam,
 6. Tours and Tickets B.V. en andere (hierna: Tours and Tickets en andere), gevestigd te Amsterdam,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben ACC, Vastned en andere, Nedstede, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

ACC, Vastned en andere, Nedstede, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft de Keuzenotitie "Ruimtelijke sturingsinstrumenten diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod" van 18 juli 2017 (hierna: de Keuzenotitie) overgelegd. De raad heeft verzocht om beperkte kennisneming (artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)). Een enkelvoudige kamer van de Afdeling heeft beslist dat beperking van de kennisneming van de Keuzenotitie gerechtvaardigd is. Appellanten hebben de Afdeling toestemming gegeven dat zij wel kennisneemt van deze notitie (artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 januari 2020, waar ACC, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Oosten, advocaat te Amsterdam, Vastned en andere, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Driel en mr. T. Groot, beiden advocaat te Amsterdam, Nedstede, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, HWK en LTH en anderen, beide vertegenwoordigd door mr. S.M. Stavenuiter, advocaat te Amsterdam, Tours and Tickets en andere, vertegenwoordigd door S.A.A. Segers en mr. L.W. Tellegen, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.E. Kenter en mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De raad wil met dit plan in het centrum van Amsterdam een monotoon winkelaanbod dat uitsluitend of vooral gericht is op dagjesmensen en toeristen tegengaan. Het plan is een zogeheten parapluplan. Met dit parapluplan worden geldende bestemmingsplannen binnen het stadsdeel Centrum gedeeltelijk herzien. De gedeeltelijke herziening van de geldende bestemmingsplannen binnen het stadsdeel Centrum van de gemeente Amsterdam voorziet in een aanscherping van de planregels in die andere, al geldende, bestemmingsplannen. De aanpak komt neer op "bevriezing" van de huidige detailhandelsvestigingen in de "toeristenbranche". Naast een verbod op een aantal gebruiksvormen, waaronder een toeristenwinkel, kantoor met baliefunctie gericht op toeristen, souvenirwinkel, minisupermarkt en "growshop", voorziet het plan in een verbod om een mengformule te exploiteren in een winkel met een voedselwarenassortiment. Gebruiksvormen

die ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit legaal aanwezig waren, zijn uitgezonderd van de verbodsbepaling. De uitzonderingen voor mengvormen zijn als algemene regel geformuleerd; alle andere uitzonderingen zijn per adres, soms nader afgebakend, geregeld.

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van het plan was er al een, in grote lijnen gelijke, aanscherping van het planologisch regime doorgevoerd. De raad heeft dit gedaan door op 27 september 2017 een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) te nemen voor het postcodegebied 1012 en een aantal andere in het stadsdeel Centrum gelegen straten. Het voorbereidingsbesluit is op 6 oktober 2017 in werking getreden. Die datum werkt ook in het plan door als belangrijk moment voor de toepasselijkheid van kort gezegd het "oude" of het "nieuwe" regime. Het voorbereidingsbesluit bevatte onder andere het verbod om het gebruik van gronden en/of bouwwerken in het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt, te wijzigen naar vormen van detailhandel die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen.

2. Het verbod op de gebruiksvormen zal hierna in de uitspraak in algemene zin worden aangeduid als het "gebruiksverbod". Gelet op de beroepen is de wijziging die het parapluplan aanbrengt in het geldende bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" het meest relevant. Daarom neemt de Afdeling in het vervolg van deze uitspraak de gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" als leidraad bij de bespreking van de beroepsgronden, tenzij de aan de orde zijnde planregels verschillen van de planregels behorend bij de gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012"; in dat laatste geval zal dat worden geëxpliciteerd.

3. ACC, Vastned en andere, Nedstede, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere zijn eigenaren, dan wel exploitanten van panden binnen het plangebied. Volgens hen is het plan in strijd met de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn). Daarnaast vrezen zij onder meer voor een onaanvaardbare aantasting van de gebruiksmogelijkheden van hun panden.

Intrekking beroepsgrond

4. Ter zitting hebben Vastned en andere en Tours and Tickets en andere de beroepsgrond over de verkoop van zogenoemde "seeds" ter plaatse van het pand aan de Amstel 8 en de beroepsgrond over de planregeling voor het pand aan de "Dam 25" in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, ingetrokken.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij

beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Rechtszekerheid planregels en belang waardevermindering

6. ACC, HWK, Tours and Tickets en andere, Vastned en andere en LTH en anderen betogen dat artikel 2, lid 2.1.2, onder artikel 35.2.2, van de planregels rechtsonzeker is. In deze bepaling staat dat het verboden is gronden en bouwwerken te gebruiken ten behoeve van een aantal gebruiksvormen. Volgens ACC en HWK is het onduidelijk of hun kaaswinkels onder het gebruiksverbod vallen. ACC, HWK, LTH en anderen, Tours and Tickets en andere en Vastned en andere voeren aan dat de criteria om vast te stellen wanneer sprake is van een toeristenwinkel en toeristische dienstverlening onduidelijk zijn. Verder betoogt ACC dat de beoordeling of een bepaald gebruik in strijd is met artikel 2, lid 2.1.2, onder artikel 35.2.2, van de planregels onduidelijk is, omdat het een nadere afweging vergt.

Nedstede voert in dit kader aan dat het onderscheid tussen een "souvenirwinkel" en een "toeristenwinkel" onduidelijk is en de begrippen elkaar overlappen. Zo is het volgens haar mogelijk dat een pand gedeeltelijk wordt aangemerkt als "souvenirwinkel" en voor de rest wordt aangemerkt als "toeristenwinkel". Volgens LTH en anderen is het onduidelijk wat ter plaatse van hun panden is toegestaan, waardoor het moeilijker wordt de panden te verhuren. Het voorgaande heeft invloed op de verhuurwaarde van de panden, aldus LTH en anderen. Tot slot voeren Tours and Tickets en andere aan dat artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels voor het pand aan de Leliegracht 51 onvoldoende duidelijk, inzichtelijk en rechtszeker is.

6.1. Artikel 1, lid 1.3, van de planregels luidt:
"[...]"

Toegevoegd worden de volgende begrippen:

1.64 Souvenirwinkel

een detailhandelsvestiging waarin de hoofdactiviteit of één van de activiteiten wordt gevormd door de handel in producten die in het teken staan van nationale-, streek- of stadssymbolen en/of namen. Een detailhandelsvestiging is geen souvenirwinkel wanneer niet meer dan 5% van het netto winkelvloeroppervlak wordt gebruikt voor de verkoop van producten die in het teken staan van nationale-, streek- of stadssymbolen en/of namen. Deze producten mogen uitsluitend achter in de vestiging worden uitgesteld. Gespecialiseerde winkels die producten verkopen die weliswaar in het teken staan van nationale-, streek- of stadssymbolen worden niet gezien als souvenirwinkels. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan kaaswinkels, winkels gespecialiseerd in Delftsblauw aardewerk of bloemenzaken/tuinierswinkels die tulpen(bollen) en klompen verkopen;

1.65 Toeristenwinkel

vormen van detailhandel die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen;

1.66 Toeristische dienstverlening

vestigingen voor consumentverzorgende dienstverlening die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, aanbod, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen, niet zijnde een souvenirwinkel;[...]"

Artikel 2, lid 2.1.2, van de planregels luidt:

"Aan artikel 35 worden drie nieuwe leden toegevoegd, luidende:

[...]

35.2.2 Gebruiksvormen

Het is verboden gronden en bouwwerken te gebruiken ten behoeve van een toeristenwinkel, toeristische dienstverlening, kantoor met baliefunctie gericht op toeristen, eetwinkel en een voorziening gericht op entertainment.[...]"

Artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels luidt:

"Het bepaalde in artikel 26A.1.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:

-toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:

[...]

'Westermarkt 64 en Leliegracht 51, beiden met dien verstande dat de maximale bruto vloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de bruto vloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan'.[...]"

6.2. De raad heeft in zijn verweer opgemerkt dat sprake is van een kennelijke verschrijving in de omschrijving van het begrip "toeristenwinkel" in de gewijzigde regels van het bestemmingsplan Postcodegebied 1012. Dit betreft de omstandigheid dat in de definitiebepalingen van het bestemmingsplan Postcodegebied 1012 (artikel 1, lid 1.3, van de planregels van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum) abusievelijk de toevoeging "niet zijnde een souvenirwinkel" is toegevoegd bij de definitie van toeristische dienstverlening in artikel 1, lid 1.3, onder 1.66, van de planregels. Deze toevoeging had moeten worden opgenomen bij de definitie van toeristenwinkel in artikel 1, lid 1.3, onder 1.65, van de planregels. Dit volgt volgens de raad ook onmiskenbaar uit de definities zoals die in de artikel 1, lid 1.4 tot en met lid 1.18, van de planregels van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum zijn opgenomen voor de overige plannen die deel uitmaken van dit paraplubestemmingsplan. Artikel 1, lid 1.3, van de planregels van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum moet volgens de raad als volgt luiden:

"1.65 Toeristenwinkel

vormen van detailhandel die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen, niet zijnde een souvenirwinkel."

6.3. De Afdeling stelt voorop dat in haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, onder 11.3, is overwogen dat de criteria om vast te stellen wanneer sprake is van een toeristenwinkel, bezien in samenhang met de toelichting daarop, niet onduidelijk of

rechtsonzeker zijn. De definitie van het begrip "toeristenwinkel" in artikel 1, lid 1.3, onder 1.65, van de planregels is identiek aan artikel 3, aanhef en onder a, van het voorbereidingsbesluit dat in die uitspraak van 19 december 2018 ter beoordeling stond. Wat in deze zaak wordt aangevoerd werpt geen nieuw licht op de kwestie. Daarom oordeelt de Afdeling nu hetzelfde als in die uitspraak van 19 december 2018 bij artikel 1, lid 1.3, van de planregels, namelijk dat zich geen rechtsonzekerheid voordoet. Dit betekent dat ook zonder de door de raad beoogde toevoeging "niet zijnde een souvenirwinkel" voldoende duidelijk is wat onder een toeristenwinkel wordt verstaan.

Over de betogen dat de overige gebruiksvormen in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels rechtsonzeker zijn, het onderscheid tussen een "souvenirwinkel" en een "toeristenwinkel" onduidelijk is en deze begrippen elkaar overlappen, overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 2, lid 2.1.2, onder artikel 35.2.2, van de planregels maakt duidelijk dat een aantal gebruiksvormen verboden is, zoals "toeristische dienstverlening" en "kantoor met baliefunctie gericht op toeristen". In andere planregels, waaronder artikel 2, lid 2.3.2, onder 14A.1.2, en artikel 2.4.2, onder 6A.1.2, staat ook dat een "souvenirwinkel" verboden is. Deze gebruiksvormen zijn onder andere nader gedefinieerd in artikel 1, lid 1.3, van de planregels, zoals hierboven weergegeven. De definities van die begrippen bakenen de gebruiksvormen die verboden zijn af. Daarnaast worden de begrippen in paragraaf 1.2.3 van de plantoelichting aan de hand van een aantal voorbeelden, die niet uitputtend zijn, verduidelijkt. Omdat het bij alle hier genoemde gebruiksvormen over verboden gaat, is bovendien van weinig belang of de definities van de gebruiksvormen elkaar wel allemaal uitsluiten. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat alle "souvenirwinkels" kunnen worden aangemerkt als "toeristenwinkels", maar niet alle "toeristenwinkels" als "souvenirwinkels". Aan de hand van het assortiment van het pand wordt gekeken of het pand een "souvenirwinkel" of een "toeristenwinkel" is. Dat betekent dat de verzameling "souvenirwinkels" een deelverzameling is van de verzameling "toeristenwinkels". De planregeling moet dan zo worden begrepen dat een winkel die valt onder de omschrijving "souvenirwinkel" ook zo wordt aangemerkt, terwijl winkels die wel vallen onder de omschrijving "toeristenwinkel" maar niet onder de omschrijving "souvenirwinkel" als toeristenwinkel worden aangemerkt. De Afdeling volgt daarom niet het betoog van Nedstede dat het onderscheid tussen een "souvenirwinkel" en een "toeristenwinkel" onduidelijk is.

Over de planregel voor het pand aan de Leliegracht 51, heeft de raad opgemerkt dat ter plaatse een vestiging van Tours and Tickets en andere is gevestigd bij wijze van "shop-in-shop" en de planregel uitsluitend de bestaande feitelijke situatie uitzondert van het gebruiksverbod, zodat met deze planregel een uitbreiding van dit pand onmogelijk wordt gemaakt.

Alles bij elkaar genomen ziet de Afdeling in deze beroepsgronden geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2, lid 2.1.2, onder artikel 35.2.2, van de planregels en artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels tot rechtsonzekerheid leiden. Naar het oordeel van de Afdeling maken deze planregels voldoende duidelijk welke gebruiksvormen op welke plaatsen zijn toegestaan. Op het punt van de eventuele nadelige invloed van het plan op de verhuurwaarde van de panden van LTH en anderen, wat zij in dit kader

hebben aangevoerd, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

De betogen falen in zoverre.

6.4. De raad stelt, zoals hiervoor al aan de orde kwam, dat beoogd was om in de begripsomschrijving van "toeristenwinkel" in artikel 1, lid 1.3, onder 1.65, van de planregels de toevoeging "niet zijnde een souvenirwinkel" op te nemen. Deze toevoeging is per abuis opgenomen in de begripsomschrijving van "toeristische dienstverlening" in artikel 1, lid 1.3, onder 1.66, van de planregels. De Afdeling stelt vast dat de raad zich daarmee op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb is voorbereid.

De betogen slagen in zoverre.

Dienstenrichtlijn

Artikel 15/Positie van aanbieders van diensten

7. ACC, Vastned en andere, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere voeren onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, aan dat het plan in strijd is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Volgens hen voldoet de territoriale beperking van toeristenwinkels niet aan de vereisten van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

7.1. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) 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 beperkende maatregelen worden bereikt. [...]"

7.2. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof van Justitie in zijn arrest van 30 januari 2018, *Visser Vastgoed*, ECLI:EU:C:2018:44, heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

7.3. Het gebruiksverbod moet worden aangemerkt als een territoriale beperking als bedoeld in artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn die is gericht tot dienstverrichters. In discussie is of bij het stellen van het gebruiksverbod is voldaan aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Discriminatieverbod

8. Vastned en andere, HWK en LTH en anderen betogen dat het gebruiksverbod in strijd is met het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. HWK en LTH en anderen voeren in dit verband aan dat een specifiek aangewezen groep mensen wordt uitgesloten en winkeliers zich niet meer mogen richten op dagjesmensen en/of toeristen.

8.1. In overweging 65 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld over de voorwaarde van non-discriminatie:
"De vrijheid van vestiging veronderstelt met name het beginsel van gelijke behandeling, dat niet alleen het discrimineren op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook elke indirecte discriminatie op grond van andere criteria die in de praktijk tot hetzelfde resultaat kunnen leiden. De toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in een lidstaat, als hoofd- of als nevenactiviteit, mag derhalve niet afhankelijk worden gesteld van criteria als de plaats van vestiging, de feitelijke of juridische verblijfplaats of de plaats waar de dienstenactiviteit voornamelijk wordt uitgeoefend. Deze criteria omvatten echter geen eisen op grond waarvan de dienstverrichter, dan wel een van zijn werknemers of een vertegenwoordiger, aanwezig moet zijn bij de uitoefening van de activiteit wanneer dit door een dwingende reden van openbaar belang wordt gerechtvaardigd. Voorts mag een lidstaat geen beperkingen opleggen aan de handelings- en procesbevoegdheid van vennootschappen die zijn opgericht in overeenstemming met de wetgeving van een andere lidstaat, waar zij hun hoofdvestiging hebben. Ook mag een lidstaat dienstverrichters met een bijzondere nationale of lokale sociaaleconomische band geen voordeel kunnen toekennen, noch dienstverrichters uit hoofde van hun vestigingsplaats beperkingen kunnen opleggen wat betreft hun vrijheid om rechten en goederen te verwerven, te gebruiken of te vervreemden, of om gebruik te maken van de verschillende

vormen van krediet of huisvesting, voor zover deze keuzemogelijkheden de toegang tot of de daadwerkelijke uitoefening van zijn activiteit dienen."

In overweging 92 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld:

"Bij de beperkingen van het vrije verkeer van diensten die tegen deze richtlijn indruisen, gaat het niet alleen om beperkingen die voortvloeien uit maatregelen jegens dienstverrichters, maar ook om allerlei belemmeringen van het gebruik van diensten door de afnemers, en met name de consumenten. Deze richtlijn noemt enkele voorbeelden van soorten beperkingen voor een afnemer die gebruik wil maken van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter. Ook betreft dit gevallen waarin de afnemers van een dienst bij hun bevoegde instanties een vergunning moeten aanvragen of een verklaring moeten indienen om een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter te mogen afnemen. Algemene vergunningstelsels die ook van toepassing zijn op het gebruik van diensten van in dezelfde lidstaat gevestigde dienstverrichters, vallen hier niet onder."

In overweging 94 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld:

"Overeenkomstig de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten is discriminatie op basis van nationaliteit of woonland of verblijfplaats van een afnemer verboden. Een dergelijke discriminatie kan de vorm aannemen van een verplichting, enkel opgelegd aan onderdanen van een andere lidstaat, om originelen, voor eensluidend gewaarmerkte afschriften, een nationaliteitsbewijs of authentieke vertalingen te verstrekken om van een dienst of van bepaalde voordelen of prijzen te kunnen profiteren. Dit verbod op discriminerende eisen belet echter niet dat voordelen, en met name prijsvoordelen, aan bepaalde afnemers kunnen worden voorbehouden indien daarvoor rechtmatige en objectieve criteria zijn."

8.2. Bij het discriminatieverbod in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn gaat het om discriminatie van bepaalde dienstverleners. De beroepsgronden van Vastned en andere, HWK en LTH en anderen gaan echter vooral in op eventuele discriminatie van potentiële klanten. Omdat in de beroepsgronden expliciet wordt verwezen naar het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn, gaat de Afdeling daar niettemin op in. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar overweging 18.2 van haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, dat het gebruiksverbod geen rechtstreekse discriminerende werking heeft jegens bepaalde dienstverrichters op grond van hun nationaliteit. Het verbod geldt immers voor dienstverrichters van alle nationaliteiten. Het criterium of een winkel zich richt op overwegend toeristen dan wel Amsterdammers om te bepalen of sprake is van een toeristische winkel, leidt er verder niet toe dat het gebruiksverbod dienstverrichters indirect discrimineert naar nationaliteit. Er kan immers niet worden gesteld dat een winkel gericht op toeristisch publiek of dagjesmensen ook vrijwel altijd een niet-Nederlandse statutaire zetel of ondernemer heeft en daarmee uitsluitend of bij uitstek dienstverrichters met een niet-Nederlandse nationaliteit raakt. Met het hanteren van de voertaal als indicatie raakt het gebruiksverbod evenmin bij uitstek niet-Nederlandse dienstverrichters. In dat verband verwijst de

Afdeling naar overweging 18.3 van haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173.

8.3. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval geen sprake is van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

De betogen falen.

Noodzakelijkheid: dwingende redenen van algemeen belang

9. Vastned en andere, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere voeren aan dat het gebruiksverbod niet noodzakelijk is als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn, omdat dit verbod niet gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang. Tours and Tickets en andere betogen verder dat aan de beperking in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels over de bouwlagen, oppervlakte, situering en locatie ook geen dwingende reden van algemeen belang ten grondslag ligt.

9.1. De raad heeft aangegeven dat de gemeente in het rapport "Sturen op een divers winkelgebied" van 28 februari 2017 een flinke afname aan diversiteit in het winkel- en horeca-aanbod en een toename van winkels gericht op dagjesmensen en toeristen heeft gesignaleerd. Traditionele buurtwinkels en speciaalzaken maken plaats voor een monotoon winkelaanbod uitsluitend gericht op dagjesmensen en toeristen. Na het verschijnen van dit rapport, heeft deze ontwikkeling zich in hoog tempo voortgezet met als gevolg dat het winkel- en voorzieningenaanbod steeds eenzijdiger wordt, als gevolg waarvan verschraving van het aanbod optreedt, met negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat, aldus de raad.

Daarnaast wijst de raad op hoofdstuk 2.2 van de plantoelichting waarin de afname van de winkeldiversiteit verder is onderbouwd. Volgens de raad is de verhouding tussen de functies wonen, productieve functies en consumptieve functies in postcodegebied 1012 uit balans. Toeristenwinkels, punten voor ticketverkoop, fietsverhuurbedrijven, eetwinkels en winkels met een mengformule zijn dominant aanwezig in dit postcodegebied. In andere delen van het centrum dreigen toeristische functies op den duur dominant te worden. In de Keuzenotitie is onderzocht welk juridisch instrumentarium beschikbaar is om de verdere ontwikkeling van de monocultuur tegen te gaan. De Afdeling heeft, zoals vermeld in het procesverloop, van deze notitie kennisgenomen met toepassing van artikel 8:29 van de Awb, terwijl de appellanten in deze procedure dat niet konden, omdat beperkte kennisneming gerechtvaardigd is geacht. De Afdeling beperkt zich hierna dan ook tot bespreking van die delen van de Keuzenotitie die de raad ook in andere stukken heeft aangehaald en dus al kenbaar voor partijen waren. In de Keuzenotitie is de gemeente ook tot de conclusie gekomen dat de winkeldiversiteit is afgenomen. In de Keuzenotitie staat bijvoorbeeld dat in de periode 2010-2017 in de as Damstraat - Oude Doelenstraat - Oude Hoogstraat het aandeel nieuwe op recreanten en passanten gerichte functies en winkels die etenswaren verkopen voor directe consumptie 14% bedraagt. Op het Rokin gaat het om een daling van 10% aan reguliere winkels,

voorzieningen en kantoren die zijn vervangen door nieuwe op recreanten en passanten gerichte functies en winkels.

Volgens de raad leidt deze ontwikkeling tot een voortschrijdende monocultuur waarin verschillende succesformules gericht op dagjesmensen en toeristen worden gekopieerd, met als gevolg een winkelaanbod met weinig inventiviteit en zonder toegevoegde waarde. Deze ontwikkeling wordt versneld door het vertrekken van ondernemers met traditionele buurtwinkels als gevolg van de gestegen huurprijzen. Door verschraving van het winkelaanbod raken mensen die in Amsterdam wonen en/of werken vervreemd van dit deel van de stad. Winkels gericht op dagjesmensen en toeristen hebben hun immers niets te bieden. Het woon- en leefklimaat van de stad en de sociale cohesie in de straten nemen als gevolg daarvan af. Dit blijkt onder meer uit de talloze mediaberichten waarin de onvrede van gemeente, bewoners en ondernemers wordt geuit, aldus de raad. De raad acht het daarom noodzakelijk dat de verdere doorgroei van de monocultuur wordt tegengegaan.

9.2. Bij de beantwoording van de vraag of een eis noodzakelijk is in de zin van artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn, moet worden bezien of deze eis gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, aanhef en onder 8, van de Dienstenrichtlijn volgt dat hiervan sprake kan zijn als een eis wordt gesteld met het oog op de bescherming van het stedelijk milieu.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een monocultuur aan winkels en voorzieningen in dit deel van Amsterdam. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bewerkstelligen van een grotere diversiteit in het aanbod niet noodzakelijk heeft mogen achten met het oog op de belangen van de mensen die wonen en/of werken in Amsterdam. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich dan ook op het standpunt mogen stellen dat het nastreven van deze doelstelling strekt tot de bescherming van het stedelijk milieu, zodat het gebruiksverbod als zodanig gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Het gebruiksverbod voldoet aan de voorwaarde van noodzakelijkheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling oordeelt in gelijke zin over de uitzondering op het gebruiksverbod in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, omdat aan deze planregel dezelfde doelstelling ten grondslag ligt als het gebruiksverbod in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels, namelijk het bevorderen van de winkeldiversiteit door uitsluitend legaal bestaand gebruik als zodanig te bestemmen. Of deze doelstelling met het plan daadwerkelijk wordt gediend, gaat niet over de vraag naar de noodzakelijkheid, maar over de geschiktheid van de regeling. De geschiktheid komt hierna in het kader van de evenredigheid aan de orde.

De betogen falen.

Evenredigheid

Geschiktheid

10. ACC, Vastned en andere, HWK, LTH en anderen en Tours and Tickets en andere betogen dat het gebruiksverbod niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken.

- Coherent en systematisch

11. Vastned en andere betogen dat het nagestreefde doel niet coherent en systematisch wordt nagestreefd. Zij wijzen erop dat de gemeente in het bestemmingsplan geen paal en perk heeft gesteld aan het aantal hotels en andere overnachtingsmogelijkheden. Bovendien is het beleid van de gemeente nog steeds gericht op het uitbreiden van de hotel- en verblijfsaccommodaties, maar dan in andere stadsdelen van Amsterdam.

11.1. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

11.2. Bij het coherentievereiste gaat het erom of de raad zijn doelen – om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden door een verdere afname van de winkeldiversiteit tegen te gaan – op een samenhangende en systematische wijze nastreeft. Om deze doelen te bereiken, moet volgens de raad worden voorzien in planologische maatregelen die de ongewenste functies daadwerkelijk verbieden en moet de kans om de regeling te omzeilen zo klein mogelijk worden gemaakt. De raad heeft in dit kader toegelicht dat de in het plan gemaakte keuzes voortvloeien uit de conclusie in het rapport "Project 1012" van 26 juni 2018 van de Rekenkamer van Amsterdam, namelijk dat met behulp van het bestemmingsplan en de "keerklepregeling" – inhoudende dat nieuwvestiging van massagesalons, souvenirwinkels/headshops en minisupermarkten niet langer is toegestaan – de toename van ongewenste functies een halt kan worden toegeroepen. De raad wil in lijn met de conclusie in dat rapport door middel van dit plan voorkomen dat ongewenste functies zich verder uitbreiden.

Wat Vastned en andere hebben aangevoerd wijst niet op willekeurige keuzes van de raad waarbij bijvoorbeeld bepaalde voor de hand liggende sectoren wel en andere niet worden beperkt. De raad heeft ter zitting verduidelijkt dat toeristen niet geheel worden geweerd uit het centrum van Amsterdam, dat wel een zekere "verlegging" van de toerismestromen naar andere plaatsen in Nederland wordt nagestreefd en dat de bouw van nieuwe hotels in het centrum wordt geweerd. Dit tezamen leidt niet tot de conclusie dat de raad zijn doelen niet coherent en systematisch nastreeft.

Het betoog faalt.

- Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

12. ACC, Vastned en andere en Tours and Tickets en andere voeren aan dat de raad niet heeft aangetoond dat door middel van het gebruiksverbod de doelstellingen om de winkeldiversiteit te bevorderen en het woon- en leefklimaat te verbeteren, daadwerkelijk zullen worden behaald.

Vastned en andere betogen dat de geschiktheid van het gebruiksverbod niet onderbouwd is aan de hand van een analyse met (locatie- en casus)specifieke (onderzoeks)gegevens. Volgens Vastned en andere heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat zich in plaats van toeristenwinkels andere winkelbranches dan de mode- of kledingbranche zullen gaan vestigen in het centrum van Amsterdam. Verder voeren zij aan dat de toeristische winkels en voorzieningen juist voor een diverser winkelaanbod zorgen. Zij betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de inwoners en ondernemers in het centrum het niet meer aantrekkelijk vinden om er te wonen of te werken. De stroom van toeristen wordt niet veroorzaakt door de aanwezigheid van toeristenwinkels en toeristenvoorzieningen, maar door de omvangrijke hoeveelheid verblijfsaccommodatie, de lage kosten om per vliegtuig naar Schiphol te reizen en de grote capaciteit van Schiphol, aldus Vastned en andere.

Tours and Tickets en andere voeren in dit kader aan dat in de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het bestreden besluit geen rechtvaardiging is gegeven om voor de locaties die uitgezonderd zijn van het gebruiksverbod verdere beperkingen te stellen wat betreft de bouwlagen, maximum brutovloeroppervlak, situering of inpandige locatie. Omdat de effecten van deze beperkingen niet zijn aangetoond, kan de raad zich niet op het standpunt stellen dat deze beperkingen passend zijn om het beoogde doel na te streven.

12.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, heeft de Afdeling dit met name afgeleid uit de arresten van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, 23 december 2015, The Scotch Whisky Association e.a. EU:C:2015:845 en 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. De analyse met specifieke gegevens moet de nationale rechterlijke instantie, die moet toetsen of de betrokken regeling rechtmatig is, in staat stellen objectief te beoordelen of het overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van diensten minder beperken. In die tussenuitspraak heeft de Afdeling tegen de achtergrond van deze arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de in die zaak aan de orde zijnde brancheringsregeling geoordeeld dat om te voldoen aan de onderzoekseis niet voldoende is dat het bestuursorgaan zich ter onderbouwing beroept op alleen algemene ervaringsregels, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van - in dat geval spelende - vestigingsmogelijkheden in het perifere gebied op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum aannemelijk worden gemaakt. Daarbij kan de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente, in ogenschouw nemen. De

Afdeling heeft in haar uitspraak van 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, daaraan toegevoegd dat in die gevallen waarin sprake is van niet te kwantificeren beperkingen weliswaar geldt dat het Hof ter invulling van het vereiste van een analyse met specifieke gegevens een onderbouwing verlangt, maar dat het onderzoek niet in alle gevallen hoeft te geschieden door te kwantificeren onderzoeksgegevens, zoals blijkt uit de arresten van 8 september 2010, Stoss, C-316/07, en ook volgt uit het in de tussenuitspraak genoemde arrest Deutsche Parkinson Vereinigung. De analyse en specifieke gegevens moeten dan afgestemd zijn op de aard van de betrokken beperking. Onverminderd geldt dat ook die specifieke gegevens de Afdeling in staat moeten stellen om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is.

12.2. De raad heeft aangegeven dat in het rapport "Sturen op een divers winkelgebied" van 28 februari 2017 een inventarisatie is gemaakt van mogelijkheden om een afname van de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod in postcodegebied 1012 te beperken en te voorkomen. Volgens dit rapport (p. 17) verdwijnen speciaalzaken mede door een veranderd koopgedrag van de consument en zien ondernemers het stijgend aantal toeristen als belangrijke bron van inkomsten. Zij passen hun aanbod aan zodat dit past bij de vraag: souvenirs en kleine en snel te consumeren maaltijden die goedkoop en simpel te produceren of te bereiden zijn. Hiermee wordt veel geld verdiend, aldus het rapport. Volgens het rapport (p. 29) kan door het toestaan van bepaalde vormen van detailhandel en het uitsluiten van andere vormen, gestuurd worden op het tegengaan van monofunctionaliteit met de nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat die de monofunctionaliteit meebrengt. Hiermee wordt voorkomen dat ongewenst gebruik van de ruimte zich uitbreidt. Daarbij zijn blijkens het rapport (p. 43) ook toezicht en handhaving van belang.

De raad heeft toegelicht dat het doel van het plan het tegengaan van verdere afname van winkeldiversiteit binnen het plangebied is, zodat de leefbaarheid en het woon- en leefklimaat van het centrum van Amsterdam worden verbeterd. Het plan streeft niet alleen de goede ruimtelijke ordening van de binnenstad coherent en systematisch na, maar ook van de stad als geheel, aldus de raad. In dit kader heeft de raad verwezen naar het rapport "Project 1012". In dat rapport is onderzocht of de doelen van Project 1012, waaronder het economisch opwaarderen van het entreegebied van Amsterdam, zijn behaald. In het rapport is geconcludeerd dat met behulp van het bestemmingsplan en de zogenoemde "keerklepregeling" de toename van ongewenste functies een halt kon worden toegeroepen. Volgens de raad volgt uit het voorgaande dat planologische maatregelen succesvol kunnen zijn in het tegengaan van verdere uitbreiding van ongewenste functies. In het rapport "Project 1012" is volgens de raad bevestigd dat de huidige werkwijze geschikt is om een verdere afname van de winkeldiversiteit tegen te gaan.

12.3. Ter beoordeling staat of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat het gebruiksverbod effectief is voor het bereiken van het daarmee beoogde doel: het streven naar een diverser winkel- en voorzieningenaanbod in de binnenstad en een aanvaardbaar woon- en

leefklimaat.

De Afdeling stelt vast dat de analyse van de raad enerzijds is gericht op de effectiviteit van planologische maatregelen in het algemeen bij het tegengaan van verdere uitbreiding van ongewenste functies en anderzijds op de effectiviteit van het gebruiksverbod in Amsterdam. De raad heeft inzichtelijk gemaakt dat de binnenstad van Amsterdam wordt gekenmerkt door een monotoon winkel- en voorzieningenaanbod. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ervan uit mogen gaan dat het gebruiksverbod eraan kan bijdragen dat er op termijn meer winkelruimte beschikbaar zal komen voor bewoners en gebruikers binnen het plangebied. Hierbij betreft de Afdeling dat in het rapport "Project 1012" ervan uit is gegaan dat het verbieden van nieuwe winkels met een eenzijdig assortiment ertoe zal leiden dat vrijgekomen winkelruimte in de toekomst zal worden opgevuld met andere vormen van detailhandel. Met de verwijzing naar het "Project 1012", zoals de raad dat beschreven heeft op basis van onderzoek door de Rekenkamer van Amsterdam, heeft de raad onderbouwd dat een aanpak zoals die in de planregeling is opgenomen werkt. Het aantal souvenirshops is in het kader van dit project bijvoorbeeld teruggelopen van 81 naar 71 tussen 2011 en 2016. Daarnaast bevat het plan niet alleen een verbod op het vestigen van nieuwe toeristenwinkels, maar heeft dit in algemene zin betrekking op vormen van detailhandel of voorzieningen die bijdragen aan de monocultuur. Daarbij wijst de Afdeling er op dat een maatregel volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie al slaagt voor de evenredigheidstoets indien die kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken (arrest van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49).

Over het betoog van Vastned en andere dat toeristische winkels juist zorgen voor een diverser winkelaanbod en de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de inwoners en ondernemers het niet meer aantrekkelijk vinden om in de binnenstad te wonen of te werken, heeft de raad toegelicht dat in het rapport "Sturen op een divers winkelgebied" van 28 februari 2017 en in de Keuzenotitie een afname aan diversiteit in het horeca- en winkelaanbod en een toename van winkels gericht op dagjesmensen en toeristen zijn geconstateerd. Daarnaast heeft de raad in paragraaf 2.3.2 van de plantoelichting toegelicht dat de gemeente, de bewoners en ondernemers het monotone winkel- en voorzieningenaanbod steeds meer zien als een bedreiging voor de leefbaarheid van de binnenstad.

Gelet op het voorgaande is sprake van een analyse van de geschiktheid van de gekozen maatregelen op basis van specifieke gegevens. Daarom heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat het gebruiksverbod geschikt is om de leefbaarheid in de binnenstad te verbeteren en de winkeldiversiteit in dit gebied te bevorderen. Voor de planregel voor de locaties waar het gebruiksverbod niet van toepassing is, geldt hetzelfde. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat het plan voorziet in het bewerkstelligen van een bevestiging van de situatie zoals die was op 6 oktober 2017, zodat een verdere uitbreiding van ongewenste functies wordt voorkomen. Of het plan niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan

worden bereikt, zal hierna worden behandeld.

De betogen falen.

Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

13. Vastned en andere en Tours and Tickets en andere voeren aan dat het gebruiksverbod verder gaat dan nodig. In dit verband voeren Vastned en andere aan dat een redelijk evenwicht tussen het door de raad nagestreefde doel van een leefbaar centrum en de daardoor veroorzaakte belemmering van detailhandel en andere diensten in het centrum, ontbreekt. Ook betogen zij dat een beperkt aantal belanghebbenden een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpplan, zodat wat de raad heeft beoogd te bereiken ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan al was bereikt. Daarom had de raad volgens Vastned en andere zijn doelstellingen ook kunnen bereiken door het gebruiksverbod niet van toepassing te verklaren op de percelen waarover zienswijzen naar voren zijn gebracht. Verder wijzen zij erop dat het gebruiksverbod niet het door de raad beoogde ruimtelijk relevante effect bereikt en daarom verder gaat dan nodig, aldus Vastned en andere. Tot slot voert ACC aan dat onduidelijk is in hoeverre de detailhandelsstructuur diverser wordt indien door middel van ruimtelijk-juridische instrumenten op winkels gestuurd wordt. Volgens haar had geprobeerd moeten worden de toeristen en dagjesmensen over de gehele stad te verspreiden.

13.1. De raad heeft toegelicht dat het gebruiksverbod slechts geldt voor het plangebied bij het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" en voor een aantal daaromheen gelegen aanloopstraten naar het centrumgebied. Daarnaast worden de rechten van bestaande pandeigenaren, exploitanten en ondernemers gerespecteerd door in de planregels voor die panden een uitzondering op het gebruiksverbod op te nemen. Het plan voorziet daarmee alleen in een verbod op het gebruik van locaties waar ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit geen voorzieningen die gericht zijn op toeristen en/of dagjesmensen aanwezig waren. De exploitatie van bestaande gebruiksvormen – die voor 6 oktober 2017 als zodanig legaal in gebruik zijn genomen – mag in dit plan ongewijzigd worden voortgezet. Verder is er volgens de raad geen minder vergaand alternatief voorhanden. Over het betoog dat toeristen en dagjesmensen beter over de gehele stad verspreid kunnen worden in plaats van door middel van ruimtelijk-juridische instrumenten op winkels te sturen en het betoog dat de stroom van toeristen niet veroorzaakt wordt door de aanwezigheid van toeristenwinkels en toeristenvoorzieningen, heeft de raad aangevoerd dat sturen op aanbod vereist is om het monotone winkel- en voorzieningenaanbod tegen te gaan. Gelet op de grote hoeveelheid en de dichtheid van de toeristische locaties in de directe nabijheid van het plangebied zullen toeristen altijd aanwezig zijn, aldus de raad. De raad heeft aangegeven dat verschillende maatregelen zijn getroffen om dagjesmensen en toeristen beter te verspreiden, zoals onder meer een strenger evenementenbeleid. De raad heeft toegelicht dat dergelijke flankerende maatregelen geen volwaardig alternatief zijn voor het plan. Om het monotone winkel- en voorzieningenaanbod te herstellen, is het sturen op

aanbod vereist, wat alleen bewerkstelligd kan worden door middel van een gebruiksverbod in een bestemmingsplan, aldus de raad.

13.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195, onder 14.1, moet uit de rechtspraak van het Hof worden afgeleid dat ook de toets of de maatregel niet verder gaat dan nodig is en of er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn, dient te geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, onder 55, kan deze bewijslast echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel vaststellen, moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden.

13.3. Gelet op de gegeven toelichting is de Afdeling van oordeel dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat het gebruiksverbod niet verder gaat dan nodig is om het daarmee beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Voor zover er andere minder beperkende maatregelen mogelijk zouden zijn, zoals het door Vastned en andere aangedragen alternatief om het gebruiksverbod niet van toepassing te verklaren op panden waarover zienswijzen naar voren zijn gebracht, omdat ook zonder die panden de raad zijn doel al zou hebben gehaald, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat die maatregelen, zonder wat in het plan is bepaald, niet het gewenste effect zouden hebben. Naar het oordeel van de Afdeling is de raad er terecht niet toe overgegaan om, overeenkomstig het verzoek van Vastned en andere, het gebruiksverbod zonder onderzoek naar de inhoudelijke gegrondheid van de zienswijzen buiten toepassing te verklaren op de percelen waarover zienswijzen naar voren zijn gebracht. Een andere handelwijze zou op gespannen voet staan met het doel en de strekking van de zienswijzenprocedure en een ongerechtvaardigd voordeel bieden aan de indieners van zienswijzen ten opzichte van degenen die ervoor hebben gekozen geen zienswijze naar voren te brengen. Over het betoog dat het gebruiksverbod verder gaat dan nodig is, omdat het gebruiksverbod niet het door de raad beoogde effect heeft, is onder 12.3 overwogen dat het gebruiksverbod geschikt is om het beoogde doel te bewerkstelligen.

De betogen falen.

Artikel 20/Positie van afnemers van diensten

14. Zoals hiervoor vermeld, voeren HWK en LTH en anderen aan dat een specifiek aangewezen groep mensen wordt uitgesloten en winkeliers zich niet meer mogen richten op dagjesmensen en/of toeristen. Vastned en andere betogen in dit verband, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 december 2010 in zaak nr. C-137/09, *Josemans* (hierna: het arrest *Josemans*), dat de begripsomschrijving van "dagjesmensen en toeristen" en het gebruiksverbod een indirect onderscheid maken naar nationaliteit, aangezien de meeste toeristen uit andere landen afkomstig zijn.

14.1. Het tegengaan van de discriminatie van potentiële klanten is geregeld in artikel 20 van de Dienstenrichtlijn. Dit artikel luidt:

"1. De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn.

2. De lidstaten zien erop toe dat de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter toegankelijk voor het publiek worden gemaakt, geen discriminatoire bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer bevatten, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende voorwaarden voor toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd."

14.2. Naar het oordeel van de Afdeling wordt met deze planregeling dit artikel niet geschonden. Artikel 20 maakt deel uit van Hoofdstuk IV van de Dienstenrichtlijn, dat van toepassing is op grensoverschrijdende dienstverlening binnen de EU. Hieruit volgt dat het in artikel 20 gaat om een verbod om door middel van eisen aan de toegang tot een dienst van een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter afnemers met de nationaliteit van een andere lidstaat of een verblijfplaats in een andere lidstaat te discrimineren. De Afdeling verwijst naar overweging 92 van de considerans (hierboven aangehaald onder 8.1) en de voorbeelden genoemd in artikel 19. Het gebruiksverbod maakt geen direct onderscheid in dit opzicht naar nationaliteit of verblijfplaats van de afnemers van diensten. Het gebruiksverbod richt zich alleen tot dienstverrichters en stelt geen grenzen aan wat potentiële afnemers kunnen of mogen. Dat het begrip "dagjesmensen en toeristen" is omschreven als "mensen die niet werken en/of wonen in Amsterdam" leidt ook niet tot de conclusie dat met het gebruiksverbod indirect wordt gediscrimineerd. Dit plan gaat alleen de vestiging van nieuwe winkels die zich richten op toeristen tegen. Dat levert geen benadeling op die zou moeten worden aangemerkt als indirecte discriminatie. Zoals ook in de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, onder 18.4, is overwogen, is er geen sprake van een verbod om dagjesmensen en/of toeristen in een detailhandelsvestiging te bedienen. Evenmin is sprake van een op zichzelf staande eis om uitsluitend goederen te verkopen aan Amsterdammers. Het gebruiksverbod is daarmee ook van een heel andere orde dan de regeling die aan de orde was in het arrest Josemans waarop Vastned en anderen een beroep doen. In dat arrest was een ingezetenen criterium voor de verkoop van softdrugs aan de orde. Dat criterium maakt wel onderscheid naar de woon- of verblijfplaats van de afnemer. Alleen al daarom kan het beroep op dat arrest niet slagen.

Conclusie over artikel 15, derde lid, en artikel 20 van de Dienstenrichtlijn

15. De conclusie is dat het plan niet in strijd is met artikel 15, derde lid, of artikel 20 van de Dienstenrichtlijn.

De betogen falen.

Ruimtelijke relevantie

16. ACC voert aan dat artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels niet ruimtelijk relevant is en daarom niet verenigbaar is met artikel 3.1 van de Wro. Volgens ACC verwijst de raad bij de onderbouwing van de

ruimtelijke relevantie van de planregel ten onrechte naar de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:811, omdat daarin de ruimtelijke relevantie als concept niet ter discussie stond. Verder betoogt ACC op dit punt dat de planregeling in strijd is met artikel 3.1 van de Wro. Hierover voert zij aan dat op grond van artikel 7c, zeventiende lid, onder zzz, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: het Besluit uitvoering Chw) een zogenoemd "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte" vastgesteld had moeten worden. Volgens ACC kan de planregeling niet worden vastgesteld zolang de 16^e tranche van het Besluit uitvoering Chw niet in werking is getreden. Tot slot betoogt Nedstede, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2013:2048, dat het onderscheidende criterium voor het verschil tussen een toeristenwinkel en souvenirwinkel, te weten het gevoerde assortiment, ruimtelijk niet relevant is.

16.1. Het plan voorziet, zoals bij de bespreking van de beroepsgronden over strijd met de Dienstenrichtlijn al aan de orde kwam, in het tegengaan van de verdere ontwikkeling van een monocultuur aan winkels en voorzieningen, zodat in het centrum van Amsterdam een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gerealiseerd. De raad heeft toegelicht dat diversiteit in het winkel- en voorzieningenaanbod en functiemenging van groot belang zijn voor de leefbaarheid van de (binnen)stad. Onder verwijzing naar de nota van toelichting bij het Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn (Stb. 2009, 500), stelt de raad zich op het standpunt dat de leefbaarheid van de (binnen)stad een ruimtelijk relevant aspect is en daarmee valt onder het bereik van artikel 3.1 van de Wro.

16.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de leefbaarheid van de (binnen)stad een ruimtelijk relevant aspect is. Over het betoog van ACC dat ten onrechte geen "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte" is vastgesteld, heeft de raad opgemerkt dat het bestemmingsplan is vastgesteld met toepassing van artikel 3.1 van de Wro. Dat "Postcodegebied 1012" in artikel 7c, zeventiende lid, onder zzz, van het Besluit uitvoering Chw staat, doet daar niet aan af. Dit biedt immers, zo betoogt de raad terecht, slechts een bevoegdheid om h om, zo nodig, een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. De noodzaak daartoe ontbreekt echter, omdat artikel 3.1. van de Wro een deugdelijke en toereikende grondslag biedt voor het plan. Waar Nedstede een vergelijking met de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2014 maakt, gaat die niet op, omdat de Afdeling in die zaak heeft geoordeeld dat een bestemmingsplan weliswaar regels kan bevatten over branches van detailhandel, maar daaronder niet tevens het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment valt. Van het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment is in dit geval geen sprake.

Het betoog faalt.

Schaarse rechten

17. HWK voert aan dat de raad schaarste heeft gecreëerd, omdat pandeigenaren die op dit moment een toeristenwinkel exploiteren niet meer kunnen beslissen om bestaande winkels in een ander pand binnen het

plangebied te gaan exploiteren. De exploitatie van een toeristenwinkel op een nieuwe locatie binnen het plangebied is als gevolg van dit plan immers niet meer toegestaan. De bijzondere positie van de pandeigenaren van de toeristenwinkels zal volgens haar leiden tot een stijging van de huurprijzen, terwijl de gemeente dit juist heeft willen voorkomen.

17.1. De Afdeling stelt vast dat in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels locaties zijn opgenomen waar het gebruiksverbod niet van toepassing is. Door voor de panden daar een uitzondering op het gebruiksverbod op te nemen, worden de rechten van bestaande pandeigenaren, exploitanten en ondernemers gerespecteerd. Verder staat in artikel 2, lid 2.1.3, van de planregels dat een omgevingsvergunning voor afwijken wordt verleend indien dit naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders niet leidt tot een onevenwichtig aanbod in een straal van 500 m.

17.2. Naar het oordeel van de Afdeling creëert het plan zelf niet een schaars recht in die zin dat het plan een bepaald maximum stelt aan het aantal gronden en bouwwerken die ten behoeve van een toeristenwinkel mogen worden geëxploiteerd. Het plan bevriest de feitelijke situatie van winkels die zich richten op toeristen en/of dagjesmensen in de binnenstad. Ook verbiedt het plan niet om producten aan toeristen en/of dagjesmensen te verkopen, maar zijn nieuwe vormen van detailhandel die zich uitsluitend of vooral richten op toeristen en/of dagjesmensen niet toegestaan. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat het niet is uitgesloten dat pandeigenaren op de locaties genoemd in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, zich elders binnen het plangebied, maar wel op een van de in het hiervoor genoemde artikel opgenomen locaties, kunnen vestigen. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat bij het plan geen schaarste zoals bedoeld door HWK is gecreëerd. Voor het betoog van HWK dat de huurprijzen van de "toegelaten" panden als gevolg van dit plan zullen stijgen, bevat de beroepsgrond geen aanknopingspunten voor het oordeel dat die prijsstijging zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

Kantoor met baliefunctie gericht op toeristen

18. Tours and Tickets en andere betogen dat als gevolg van de onjuiste kwalificatie van haar panden als "consumentverzorgende dienstverlening", die panden in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, en artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels zijn opgenomen onder "toeristische dienstverlening". Volgens Tours and Tickets en andere kunnen haar activiteiten niet worden aangemerkt als "consumentverzorgende dienstverlening", maar zijn de activiteiten aan te merken als zakelijke dienstverlening in een "kantoor met baliefunctie".

18.1. Artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels luidt: "Het bepaalde in artikel 35.2.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:
-toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de

adressen:

Damrak 26, 34, 85, 97

Damstraat 31

Paleisstraat 17

Rokin 38, 105

[...]"

Artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels luidt:

"-toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:

Prinsengracht 277 achterzijde, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het plan'.

Westermarkt 5, 13

Westermarkt 64 en Leliegracht 51, beiden met dien verstande dat de maximale bruto vloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de bruto vloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan'."

Artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels luidt:

"Het bepaalde in artikel 40.4.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:

-toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:

Leidsestraat 35, 80

Reguliersbreestraat 2, 35, 41

Vijzelgracht 51"

18.2. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat gelet op de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3939, de panden van Tours and Tickets en andere in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2 en artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels ten onrechte zijn opgenomen onder "toeristische dienstverlening". Volgens de raad vallen de activiteiten van Tours and Tickets en andere overeenkomstig de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2018 onder "kantoor met baliefunctie gericht op toeristen". De Afdeling stelt vast dat de raad zich daarmee op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Regels over branches (artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro)

19. Vastned en andere voeren aan dat de raad ten onrechte een beroep heeft gedaan op artikel 3.1.2, tweede lid, onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), omdat de planregels niet gaan over branches maar over doelgroepen.

19.1. Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro luidt:

"Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

[...]

b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.
[...]."

19.2. Onder overweging 16.2 van deze uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat het gebruiksverbod in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels ruimtelijk relevant is, zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, daargelaten of met deze planregel een bepaalde branche wordt gereguleerd.

Het betoog faalt.

Discriminatie

20. HWK en LTH en anderen betogen dat het gebruiksverbod in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels tot gevolg heeft dat winkeliers gedwongen worden om dagjesmensen en/of toeristen buiten te sluiten, zodat deze planregel in strijd is met het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

20.1. In artikel 14 van het EVRM is bepaald dat het genot van de rechten en vrijheden die in het verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

20.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen verbiedt artikel 14 van het EVRM niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar slechts die behandeling die als een ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd, dat wil zeggen, dat voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3788.

De Afdeling stelt voorop dat HWK en LTH en anderen ter zitting desgevraagd niet naar voren hebben gebracht welke rechten en vrijheden in het EVRM in het geding zijn. Dat artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.2.2, van de planregels vormen van detailhandel die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen verbiedt, impliceert naar het oordeel van de Afdeling niet dat dagjesmensen en/of toeristen anders worden behandeld dan lokale klanten, maar vloeit voort uit het feit dat de raad met deze planregel de diversiteit in het winkel- en voorzieningenaanbod en functiemenging in het centrum van Amsterdam probeert te bevorderen. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, onder 18.4 heeft overwogen, is er geen sprake van een verbod om dagjesmensen en/of toeristen in een detailhandelsvestiging te bedienen. Dat geldt ook voor de regeling in dit plan.

De betogen falen.

Gelijkheidsbeginsel

21. HWK betoogt dat het gebruiksverbod in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Daarover voert zij aan dat twee bestaande kaaswinkels

binnen het plangebied aan het Rokin 66 en de Spuistraat 330 niet als toeristenwinkel zijn aangemerkt, terwijl de winkels van HWK ten onrechte als toeristenwinkels worden aangemerkt. Volgens HWK is er geen verschil tussen de winkels aan het Rokin 66 en de Spuistraat 330 en haar winkels, aangezien in de winkels van HWK naast voorverpakte kaas ook een divers assortiment aan andere producten wordt verkocht.

Tours and Tickets en andere voeren aan dat in strijd is gehandeld met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Hierover voeren zij aan dat voor hun panden andere beperkingen zijn gesteld aan de maximale brutovloeroppervlakte en de situering. Volgens hen gelden deze beperkingen niet voor het merendeel van de adressen die in artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels staan.

21.1. De raad heeft toegelicht dat de winkels van HWK die in het plan als toeristenwinkel zijn aangemerkt verschillen van de winkels aan het Rokin 66 en de Spuistraat 330. In de winkels van HWK worden volgens de raad voorverpakte kazen verkocht met een assortiment dat beperkt is tot Hollandse kazen, de uitingen rondom de kazen zijn in het Nederlands, Engels en Duits, de winkels profileren zich op de website als kaaswinkels met een internationale klantenkring en ook in de webshops wordt hetzelfde assortiment aangeboden, waarbij vermeld wordt dat in Europa, de Verenigde Staten of Canada en de rest van de wereld wordt geleverd. De kaaswinkels aan het Rokin 66 en de Spuistraat 330 zijn niet als toeristenwinkels aangemerkt, omdat in die winkels niet alle kaas voorverpakt aangeboden wordt, het assortiment bestaat uit verse kaas en zowel Nederlandse als buitenlandse kazen worden aangeboden. Dat HWK in haar winkels naast voorverpakte kaas ook een bepaald assortiment aan andere producten verkoopt, doet er volgens de raad niet aan af dat de winkels aangemerkt moeten worden als detailhandel die zich op grond van hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richt op dagjesmensen en/of toeristen. Over de beperkingen aan de vestigingen van Tours and Tickets en andere, heeft de raad opgemerkt dat het plan de situatie zoals die was op 6 oktober 2017 bevriest en er daarom beperkingen zijn aan de bouwlaag, de brutovloeroppervlakte en de situering. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de situatie in de panden van Tours and Tickets en andere verschilt van de situaties op de andere locaties waar, anders dan bij Tours and Tickets en andere, wel gehele bouwlagen in gebruik zijn.

In het betoog van HWK en Tours and Tickets en andere ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door HWK en Tours en Tickets en andere genoemde situaties niet overeenkomen met hun eigen situaties.

Het betoog faalt.

Hoger beroepschrift en zienswijze herhaald en ingelast

22. Voor zover ACC verzoekt de inhoud van haar hoger beroepschrift tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:294, als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, is ingegaan op dat beroepschrift.

Over het verzoek van ACC, HWK en LTH en anderen om de inhoud van hun zienswijzen als herhaald en ingelast in het beroepschrift te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de Nota van beantwoording zienswijzen behorende bij het bestreden besluit is ingegaan op de zienswijzen. ACC, HWK en LTH en anderen hebben in het beroepschrift en ter zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Beperking van de gebruiksmogelijkheden

Het beroep van Vastned en andere voor het overige

23. Vastned en andere voeren aan dat het plan leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bestaande gebruiksmogelijkheden. Daarover voeren zij aan dat in het plan bestaande planologische rechten geheel of gedeeltelijk worden wegbestemd, dan wel bestaande bebouwing en bestaand gebruik niet als zodanig worden bestemd. Volgens Vastned en andere heeft het wegbestemmen van bestaande en onbenutte gebruiksfuncties tot gevolg dat de percelen in waarde dalen, flexibiliteit om panden doorlopend te verhuren verloren gaat, rendabele huurinkomsten verloren gaan en frictieleegstand ontstaat. Dergelijk wegbestemmen is volgens Vastned en andere ook in strijd met de uitgangspunten van het bestemmingsplan zelf. Verder hebben Vastned en andere ter zitting aangevoerd dat het plan ook opslag ten behoeve van winkels mogelijk moet maken.

23.1. Voor de percelen van Vastned en andere aan de Heiligeweg 37, 47, Kalverstraat 9, 132, 162-164, 182, 208, Begijnenstraat 1, Spuistraat 3E en 3F geldt het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012". Over het perceel aan de Kalverstraat 132/Begijnenstraat 1 heeft de raad, onder verwijzing naar het constateringsrapport van 18 mei 2018, toegelicht dat in de eerste bouwlaag van het pand een toeristenwinkel is gevestigd en deze locatie daarom is uitgezonderd van de verbodsbepaling. In de kelder zijn alleen opslagactiviteiten toegestaan, aangezien de kelder gebruikt wordt voor opslag ten behoeve van de in de eerste bouwlaag toegestane toeristenwinkel. Het gebruik van de kelder als toeristenwinkel zou bovendien een uitbreiding ten opzichte van het bestaande gebruik betekenen. Wat betreft het perceel aan de Kalverstraat 208 heeft de raad, onder verwijzing naar het constateringsrapport van 18 mei 2018, aangegeven dat in het pand geen artikelen aanwezig zijn die erop wijzen dat het pand kan worden aangemerkt als souvenirwinkel of toeristenwinkel. Daarom heeft het plan geen gevolgen voor het bestaande gebruik van dat pand.

Voor de percelen van Vastned en andere aan het Rokin 12, 14 en 16 en de Kalverstraat 11, 13-17 geldt het bestemmingsplan "Rokin 12-16 (Rokin Plaza)". Over de percelen Rokin 12/Kalverstraat 11, Rokin 14/Kalverstraat 13-17 en Rokin 16, heeft de raad toegelicht dat in deze panden geen winkels met voedselwarenassortimenten zijn gevestigd, zodat de enkele omstandigheid dat in dit plan mengformules voor voedselwarenassortimenten niet langer zijn toegestaan, Vastned en andere

niet kan raken.

Voor de percelen van Vastned en andere aan de Leidsestraat 2, 5, 23, 46, 60-62, 64-66, Herengracht 424, Keizerskracht 504, Kerkstraat 39, 44, Amstel 8, Reguliersbreestraat 9 en Rembrandtplein 7 geldt het bestemmingsplan "Zuidelijke binnenstad". Over de percelen aan de Leidsestraat 2/Herengracht 424 heeft de raad, onder verwijzing naar het constateringsrapport van 18 mei 2018, toegelicht dat in de kelder enkel verpakkingsmateriaal ligt opgeslagen en de tweede bouwlaag gebruikt wordt als kantoor. Omdat op de begane grond een toeristenwinkel is gevestigd, is deze winkel in de eerste bouwlaag opgenomen in de lijst van toegestane toeristenwinkels. Zowel opslag in de kelder ten behoeve van de toegestane toeristenwinkel als het kantoor in de tweede bouwlaag zijn toegestaan.

Over een groot deel van de panden van Vastned en andere heeft de raad aangegeven dat deze locaties zijn geïnventariseerd en van een mengformule, toeristenwinkel, eetwinkel of voorziening gericht op entertainment geen sprake is.

23.2. Naar het oordeel van de Afdeling worden Vastned en andere als gevolg van het plan niet onaanvaardbaar beperkt in de bestaande gebruiksmogelijkheden. Hierbij betreft de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan namelijk op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Verder betreft de Afdeling bij haar oordeel dat legaal bestaand gebruik van de percelen als zodanig is bestemd door middel van een uitzondering op het gebruiksverbod. Daarnaast is niet gebleken dat Vastned en andere ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit gebruiksvormen bezigden die ten onrechte niet zijn opgenomen in de lijst van gebruiksvormen die uitgezonderd zijn van het gebruiksverbod. Over het betoog van Vastned en andere dat het plan ook moet voorzien in opslag ten behoeve van de winkel, heeft de raad ter zitting toegelicht dat het plan opslag ten behoeve van de winkel toestaat voor zover dat om legaal bestaand gebruik gaat.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de percelen, kans op frictieleegstand, verlies van huurinkomsten en verlies van flexibiliteit om panden te verhuren betreft, ziet de Afdeling in wat Vastned en andere hebben aangevoerd, geen grond voor de verwachting dat de eventueel nadelige invloed van het plan zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. De Afdeling tekent hierbij aan dat voor eventuele tegemoetkoming in planschade een afzonderlijke procedure met eigen rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaat.

Het betoog faalt.

Het beroep van LTH en anderen voor het overige

24. LTH en anderen voeren aan dat het plan een aanzienlijke beperking van de bestaande gebruiksmogelijkheden van hun panden oplevert. Zij vrezen dat ter plaatse van de panden niets meer is toegestaan, aangezien functies die zich (mede) richten op dagjesmensen en/of toeristen niet zijn toegestaan.

24.1. LTH en anderen zijn eigenaar van panden gelegen aan de Leidsestraat 51 en Damrak 84. Ter plaatse van het pand aan de Leidsestraat 51 geldt het bestemmingsplan "Zuidelijke binnenstad". Op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels van het bestemmingsplan "Zuidelijke binnenstad" is ter plaatse (1) detailhandel, met inbegrip van een mengformule, met uitzondering van smartshops, sekswinkels, minisupermarkten en souvenirwinkels, met inachtneming van artikel 40 en (2) voorzieningen ten behoeve van consumentverzorgende dienstverlening, met inbegrip van een mengformule, met uitzondering van geldwisselkantoren, telefoneerinrichtingen en massagesalons, met inachtneming van artikel 40, toegestaan. Op grond van artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.4.2, van de planregels is het ter plaatse van het gebied dat op de zogeheten "Kaart met straten" is aangegeven die als bijlage bij de planregels is gevoegd, verboden om gronden en bouwwerken te gebruiken ten behoeve van een growshop, headshop, seedshop, toeristenwinkel, toeristische dienstverlening, kantoor met baliefunctie gericht op toeristen, eetwinkel en een voorziening gericht op entertainment.

24.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare beperking van de gebruiksmogelijkheden van de panden van LTH en anderen. Hierbij betreft de Afdeling dat op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels van het bestemmingsplan "Zuidelijke binnenstad" in het pand aan de Leidsestraat 51 smartshops, sekswinkels, minisupermarkten en souvenirwinkels al niet waren toegestaan. Blijkens de verbeelding van dat plan geldt daar niet de aanduiding "met inachtneming van artikel 40". Over het pand aan het Damrak 84, heeft de Afdeling in de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, onder 21.6, geoordeeld dat het gebruiksverbod voor dit pand buiten toepassing had moeten worden gelaten vanwege strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De vraag of dienovereenkomstig moet worden geoordeeld wat artikel 2, lid 2.1.2, van de planregels betreft, zal de Afdeling hierna onder overweging 27 beoordelen. Over de vrees van LTH en anderen dat ter plaatse van hun percelen niets meer is toegestaan, stelt de Afdeling vast dat detailhandel is toegestaan voor zover die niet gericht is op dagjesmensen en/of toeristen.

Het betoog faalt.

Het beroep van Tours and Tickets en andere voor het overige

25. Tours and Tickets en andere voeren aan dat in artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels voor een aantal van hun vestigingen ten onrechte beperkingen zijn opgenomen. Zij wijzen erop dat in dat artikel staat dat in de panden aan de Westermarkt 13 en 64 toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag, terwijl het geldende bestemmingsplan "Westelijke binnenstad" detailhandel en voorzieningen ten behoeve van een consument ook toestaat in de kelder. Verder betogen zij dat voor hun vestiging aan Prinsengracht 277 ten onrechte is bepaald dat toeristische dienstverlening alleen is toegestaan aan de achterzijde, aangezien het bestemmingsplan "Westelijke binnenstad" ook voorziet in het gebruik voor

detailhandel en voorzieningen ten behoeve van een consument verzorgende dienstverlening in de kelder. Verder is voor de vestigingen aan de Leliegracht 51 en Westermarkt 64 ten onrechte opgenomen dat de maximale brutovloeroppervlakte niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen. Daarnaast betwisten zij dat ter plaatse van het pand aan de Leliegracht 51 sprake is van een "shop-in-shop". Ook is volgens hen voor de vestigingen aan Damrak 66 en Oudezijds Achterburgwal 60 en 62 ten onrechte bepaald dat uitsluitend de eerste bouwlaag voor voorzieningen gericht op entertainment mag worden gebruikt, dan wel die bouwlagen voor voorzieningen gericht op entertainment mogen worden gebruikt waarin deze voorziening al rechtmatig aanwezig was ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, omdat daarmee de mogelijkheid om inpandig uit te breiden wordt beperkt.

De beperkingen die zijn gesteld aan de toename van het brutovloeroppervlak en de mogelijkheid de situering te wijzigen, stroken volgens Tours and Tickets en andere niet met de bedoeling van de raad om alle bestaande rechten uit te zonderen van de verbodsbepaling.

25.1. Artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels luidt:
"Het bepaalde in artikel 35.2.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:

[...]

-een voorziening gericht op entertainment is toegestaan op de volgende adressen, met dien verstande dat dit uitsluitend geldt voor de bouwlagen waarin deze voorzieningen rechtmatig aanwezig waren ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit (6 oktober 2017):

Damrak 18, 66

[...]

Oudezijds Achterburgwal 62, 124, 130, 148"

Artikel 2, lid 2.3.2, onder 14A.2.2, van de planregels luidt:

"Het bepaalde in artikel 14A.1.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:

[...]

-een voorziening gericht op entertainment is toegestaan in de eerste bouwlaag van het adres:

Oudezijds Achterburgwal 60"

Artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels luidt:

"Het bepaalde in artikel 26A.1.2 geldt niet voor de volgende adressen, in dier voege dat:

[...]

-toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:

'Prinsengracht 277 achterzijde, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het plan'.

Westermarkt 5, 13

[...]

'Westermarkt 64 en Leliegracht 51, beiden met dien verstande dat de maximale bruto vloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de bruto vloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan'."

25.2. De Afdeling stelt vast dat in artikel 2, lid 2.13.2, van de planregels voor toeristenwinkels en toeristische dienstverlening die voor 6 oktober 2017 al legaal bestaand waren een uitzondering wordt gemaakt op de verbodsbepaling. De raad heeft toegelicht dat uitsluitend de bestaande feitelijke situatie voor zover deze legaal was op die datum wordt uitgezonderd van de verbodsbepaling en het plan voorziet in het bevestigen van de huidige situatie en het onmogelijk maken van de uitbreiding van toeristenwinkels in de binnenstad.

De raad heeft zich hiermee in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de planregels geen onaanvaardbare beperking van de gebruiksmogelijkheden van de panden van Tours and Tickets en andere tot gevolg hebben. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad over de panden aan de Westermarkt 13 en 64 heeft toegelicht dat ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit de kelder van het pand aan de Westermarkt 13 niet in gebruik was als toeristenwinkel en het pand aan de Westermarkt 64 geen kelder had. Omdat het plan uitsluitend de bestaande feitelijke situatie ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit uitzondert van het gebruiksverbod, is in artikel 2, lid 2.13.2, van de planregels bepaald dat toeristische dienstverlening alleen is toegestaan in de eerste bouwlaag van het pand aan de Westermarkt 13 en 64. Over de beperking dat toeristische dienstverlening aan de Prinsengracht 277 uitsluitend is toegestaan aan de achterzijde, heeft de raad toegelicht dat deze functie in strijd met het geldende bestemmingsplan "Westelijke binnenstad" is voor zover die gebruiksvorm aan de grachtzijde plaatsvindt. Om die reden is alleen de achterzijde van deze vestiging uitgezonderd van de verbodsbepaling.

Over de planregeling voor de panden aan de Leliegracht 51 en Westermarkt 64 dat de maximale bruto vloeroppervlakte niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen, heeft de raad opgemerkt dat de vestigingen aan Westermarkt 64 en Leliegracht 51 ten tijde van de terinzagelegging van het voorbereidingsbesluit aangemerkt moesten worden als zogenoemde shop-in-shops-vestigingen, zodat slechts een beperkte hoeveelheid ruimte van het pand werd gebruikt. Ter zitting heeft de raad over het pand aan de Leliegracht 51 toegelicht dat het pand volgens het "shop-in-shop"-concept is ingericht, omdat het pand drie ramen heeft waarvan één raam is afgeschermd zodat niet de gehele bouwlaag in gebruik is. Wat LTH en anderen aanvoeren geeft geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid daarvan. Over het betoog dat als gevolg van de planregel voor de panden aan het Damrak 66, Oudezijds Achterburgwal 60 en 62 sprake is van een beperking van de mogelijkheid om inpandig uit te breiden, heeft de raad toegelicht dat de mogelijkheid om inpandig uit te breiden beperkt is omdat het plan gericht is op het tegengaan van uitbreiding van winkelruimten gericht op toeristen en dagjesmensen.

Het betoog faalt.

Spui 26

26. Nedstede voert aan dat haar pand aan het Spui 26 ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit in gebruik was als toeristenwinkel, niet zijnde een souvenirwinkel, zodat de raad het pand aan

het Spui 26 ten onrechte niet heeft toegevoegd aan de lijst van toegestane toeristenwinkels in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels. Aan de hand van overgelegde foto's van dit pand betoogt zij dat het pand aangemerkt moet worden als een "toeristenwinkel" en niet als een "souvenirwinkel". Ter zitting heeft Nedstede erop gewezen dat in het pand artikelen worden verkocht die bestemd zijn om ter plaatse te gebruiken, zoals paraplu's, frisdranken en rookwaren. Verder heeft Nedstede ter zitting betoogd dat ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit in het geldende bestemmingsplan geen begripsomschrijving van "souvenirwinkel" was opgenomen, zodat de raad had moeten beoordelen of sprake is van een "souvenirwinkel" aan de hand van het criterium of meer dan 25% van het bruto vloeroppervlak wordt gebruikt voor de verkoop van massaproducten die in het teken staan van nationale, streek- of stadssymbolen en/of namen. Volgens haar ontbreekt een onderbouwing hiervoor.

Ook voert Nedstede op dit punt aan dat uit de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6589, volgt dat een geldautomaat "ATM" in onderlinge samenhang gezien met de locatie, het gebruik van de Engelse taal en het verdienmodel, als een vorm van toeristische dienstverlening moet worden aangemerkt. In het pand aan het Spui 26 is zo'n geldautomaat aanwezig, aldus Nedstede.

26.1. De Afdeling stelt vast dat aan het pand aan het Spui 26 in het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" de bestemming "Gemengd-1" is toegekend. Op grond van artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder f, van de planregels van dat bestemmingsplan waren op deze gronden detailhandel, in de eerste bouwlaag, met inbegrip van een mengformule, met uitzondering van smartshops, minisupermarkten en souvenirwinkels, headshops, seedshops en growshops, met inachtneming van de artikelen 7, lid 7.5.3, onder 35.1, toegestaan. Verder stelt de Afdeling vast dat in artikel 1 van het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" zoals dat gold ten tijde van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit geen begripsomschrijving is opgenomen van het begrip "souvenirwinkel".

26.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad aan de hand van foto's die tijdens een controle op 19 juni 2018 zijn gemaakt, aannemelijk gemaakt dat meer dan 25% van het brutovloeroppervlak wordt gebruikt voor de verkoop van producten die in het teken staan van nationale, streek- of stadssymbolen en/of namen. Uit de foto's van deze controle volgt dat er in de winkel weliswaar ook rookwaren, frisdrank en telefoonhoesjes worden verkocht, maar dat neemt niet weg dat meer dan 25% van het brutovloeroppervlak van de winkel bestaat uit artikelen die in het teken staan van nationale, streek- of stadssymbolen en/of namen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat het pand aan het Spui 26 op 6 oktober 2017 aangemerkt moest worden als een "souvenirwinkel". De door Nedstede aangehaalde uitspraak van de rechtbank van 30 augustus 2019 geeft geen aanleiding voor een ander oordeel, alleen al omdat in deze uitspraak aan de orde was of de geldautomaat is aan te merken als "toeristische dienstverlening" volgens het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum". In dit geval is aan de orde of

het pand aan het Spui 26 volgens het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" aangemerkt moet worden als een "souvenirwinkel". Naar het oordeel van de Afdeling kan uit het enkele feit dat een geldautomaat aanwezig is, niet worden afgeleid dat geen sprake is van een "souvenirwinkel".

Het betoog faalt.

Damrak 84

27. ACC en LTH en anderen betogen dat het pand aan het Damrak 84 voor 6 oktober 2017 in gebruik is genomen als kaaswinkel. Volgens hen is er een adresseninventarisatie gemaakt van de winkels die voor 6 oktober 2017 geopend waren, maar staat dit pand ten onrechte niet op deze lijst en staat dit pand daarmee evenmin op de lijst van de toegestane toeristenwinkels in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels.

Daarnaast voeren zij, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173, aan dat het voorbereidingsbesluit voor het pand aan het Damrak 84 buiten toepassing moest worden gelaten. Het buiten toepassing moeten laten van het voorbereidingsbesluit heeft volgens hen tot gevolg dat het voorbereidingsbesluit voor het pand aan het Damrak 84 geen gelding meer heeft, zodat teruggevallen moet worden op het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012". Het gebruik van het pand aan het Damrak 84 als toeristenwinkel is in het bestemmingsplan "Postcodegebied 1012" als zodanig bestemd.

27.1. De Afdeling stelt voorop dat in die uitspraak van 19 december 2018 is overwogen dat het pand aan het Damrak 84 voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit werd verbouwd en daarom nog niet feitelijk in gebruik was genomen als kaaswinkel. Daarnaast heeft de Afdeling in deze uitspraak over de adresseninventarisatie overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de inventarisatie in algemene zin onzorgvuldig is of dat die inventarisatie zo verouderd was dat zij niet aan de vaststelling van het gebruiksverbod ten grondslag had mogen worden gelegd. Verder heeft de Afdeling in deze uitspraak geoordeeld dat ACC door het gebruiksverbod wel onevenredig wordt benadeeld ten opzichte van andere ondernemers in het gebied, zodat het gebruiksverbod in dit specifieke geval buiten toepassing had moeten worden gelaten wegens strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Ook heeft de Afdeling in die uitspraak van 19 december 2018 onder 22 overwogen dat niet in geschil is dat bij het buiten toepassing laten van het gebruiksverbod in dit geval geen sprake is van een overtreding.

De Afdeling ziet daarom geen aanleiding nu anders te oordelen over het pand aan het Damrak 84 dan zij heeft gedaan in die uitspraak van 19 december 2018. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ten onrechte Damrak 84 niet opgenomen in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels. Het plan is daarom in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld. Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1 van de Wro.

De betogen slagen.

Magna Plaza, Singel 540 en Damrak 55

28. HWK betoogt dat de raad in de Nota van beantwoording zienswijzen heeft aangegeven dat de vestigingen van HWK in het winkelcentrum "Magna Plaza" en aan de Singel 540 zullen worden toegevoegd aan de lijst van toegestane toeristenwinkels in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels en artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels. De raad heeft dit echter nagelaten. Ter zitting heeft HWK over haar vestiging in het winkelcentrum "Magna Plaza" aangevoerd dat in de planregels niet opgenomen moet worden dat de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan, omdat de locatie van de vestiging van HWK binnen "Magna Plaza" kan wijzigen, terwijl zij daar geen invloed op kan uitoefenen.

Verder voert HWK aan dat ook haar pand aan het Damrak 55 toegevoegd moet worden aan de lijst met toegestane toeristenwinkels in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, omdat HWK het pand voor 6 oktober 2017 al huurde, met de bedoeling om daar een winkel volgens het concept van HWK te exploiteren.

28.1. De Afdeling stelt vast dat de raad over het pand aan het Damrak 55 heeft toegelicht dat het bestemmingsplan beoogt om bestaande functies als zodanig te bestemmen en op 6 oktober 2017 op dit adres geen toeristenwinkel was gevestigd, zodat het pand aan het Damrak 55 niet opgenomen is in de lijst van toegestane toeristenwinkels. De Afdeling ziet in het betoog van HWK geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat Damrak 55 niet toegevoegd hoeft te worden aan de lijst in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels.

In zoverre faalt het betoog.

28.2. Wat betreft de vestigingen van HWK in het winkelcentrum "Magna Plaza" en aan de Singel 540, heeft de raad te kennen gegeven dat deze locaties ten onrechte niet zijn opgenomen in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels en artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels. De Afdeling stelt vast dat de raad zich daarmee op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

In zoverre slaagt het betoog.

Singel 528

29. Tours and Tickets en andere voeren aan dat in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels is opgenomen dat een "eetwinkel" in de eerste bouwlaag van het adres Singel 528 is toegestaan, terwijl Tours and Tickets en andere ter plaatse een "kantoor met baliefunctie gericht op toeristen" exploiteren.

29.1. De raad heeft aangegeven dat beoogd was om in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels het adres Singel 528 op te nemen in de lijst met adressen waar "toeristische dienstverlening" is toegestaan, maar dat Singel 528 per abuis is opgenomen onder "eetwinkels". De Afdeling stelt

vast dat de raad zich daarmee op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

30. In het betoog van ACC, HWK, Tours and Tickets en andere, Vastned en andere en LTH en anderen en Nedstede ziet de Afdeling gelet op wat is overwogen onder 6.4, 18.2, 27.1, 28.2 en 29.1 aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 1, lid 1.3, onder 1.65 en 1.66, artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels, in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3.1 van de Wro zijn vastgesteld. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

31. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit, voor zover dit is vernietigd.

32. Wat betreft het verzoek van de raad om voor het pand aan het Damrak 84 in artikel 2, lid 2.1.2, van de planregels een uitsterfregeling op te nemen, overweegt de Afdeling dat dit pand, gelet op de relevante voorgeschiedenis, op dezelfde wijze moet worden behandeld als de panden die al bij de vaststelling van het plan als bestaande toeristenwinkel zijn aangemerkt. De Afdeling ziet daarom geen grond voor een uitsterfregeling, nog daargelaten de vraag of de door de raad voorgestelde uitsterfregeling rechtmatig zou zijn gelet op het daarin opgenomen bedrijfsgebonden karakter (uitsluitend van toepassing op een kaaswinkel volgens de formule van Amsterdam Cheese Company) en de beperkte termijn waarvoor de uitsterfregeling zou worden gesteld (namelijk 15 jaar, de looptijd van het huurcontract)

33. Over het betoog van Tours and Tickets en andere dat zij ten opzichte van het ontwerpplan in een nadeligere positie komen te verkeren indien voor het pand aan de Singel 528 in de planregels wordt vastgelegd dat de maximale brutovloeroppervlakte niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de brutovloeroppervlakte en de situering op 6 oktober 2017, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat het pand aan de Singel 528 per abuis onder "eetwinkels" was opgenomen. Tours and Tickets en andere moet worden geacht door het alsnog opnemen van het adres Singel 528 onder "toeristische dienstverlening", onder vergelijkbare voorwaarden als door de raad elders worden toegepast, niet in een nadeligere positie te verkeren. Een indeling in een geheel onjuiste categorie moet immers meer bezwarend worden geacht dan een indeling in de juiste categorie waaraan enkele voor Tours and

Tickets en andere minder wenselijke voorwaarden zijn verbonden. Het betoog dat de Afdeling, door op deze wijze zelf in de zaak te voorzien in strijd zou komen met het beginsel dat iemand door het instellen van beroep bij de bestuursrechter niet in een nadeligere positie terecht mag komen, slaagt daarom niet.

34. Wat betreft het betoog van HWK dat voor haar vestiging in het winkelcentrum "Magna Plaza" in de planregels geen beperking opgenomen moet worden over de situering, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat door in de planregel op te nemen dat de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan, legaal bestaand gebruik als zodanig wordt bestemd. Voor zover de huurovereenkomst een wijziging van de situering toestaat, overweegt de Afdeling dat de huurovereenkomst niet ter beoordeling bij de Afdeling voorligt in deze procedure. In aanmerking genomen dat HWK zelf invloed heeft op de inhoud van die overeenkomst, was de raad niet gehouden om voor deze locatie een afwijkende publiekrechtelijke regeling op te nemen in het bestemmingsplan.

35. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

36. De raad dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

37. Ten aanzien van het verzoek van ACC om een dubbele proceskostenveroordeling vanwege de proceshouding van de raad, overweegt de Afdeling als volgt. Hiermee doet ACC een beroep op artikel 2, derde lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Dat artikellid stelt de bestuursrechter in staat om in bijzondere gevallen af te wijken van het forfaitaire systeem bij toekenning van een proceskostenveroordeling. Weliswaar krijgt ACC in deze zaak op enige punten gelijk, maar daarin is nog geen reden gelegen om te oordelen dat sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden. Dat betekent dat op de gebruikelijke wijze moet worden beslist en dan is de gewichtsfactor voor deze zaak 1 en niet 2.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 18 juli 2018, waarbij de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" heeft vastgesteld:
 - voor zover in artikel 1, lid 1.3, onder 1.65, van de planregels, onder "toeristenwinkel" niet staat "niet zijnde een souvenirwinkel" en in artikel 1, lid 1.3, onder 1.66, van de planregels onder "toeristische dienstverlening" staat "niet zijnde een souvenirwinkel";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, onder "toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" staat "Damrak 34, 85, 97, Damstraat 31, Paleisstraat 17 en Rokin 38";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, onder een "toeristenwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" niet staat "Damrak 84";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels, onder "een toeristenwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" niet staat "Magna Plaza, met dien verstande dat de maximale brutovloeroppervlakte van de toeristenwinkel niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de brutovloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan.";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels, onder "toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" staat "Prinsengracht 277, Westermarkt 13 en Westermarkt 64";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels, onder "toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" staat "Leidsestraat 35, 80, Reguliersbreestraat 2, 35 en Vijzelgracht 51";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels, onder "een eetwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" staat "Singel 528, met dien verstande dat de maximale bruto vloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de bruto vloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan";
 - voor zover in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels, onder "toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlagen van de adressen" niet staat "Singel 528, met dien verstande dat de maximale brutovloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten

- opzichte van de brutovloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan";
- voor zover in artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels, onder "een toeristenwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen" niet staat "Singel 540";
- III. bepaalt dat artikel 1, lid 1.3, onder 1.65 en 1.66, van de planregels als volgt komt te luiden:
- "toeristenwinkel: vormen van detailhandel die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen, niet zijnde een souvenirwinkel"
- "toeristische dienstverlening: vestigingen voor consumentverzorgende dienstverlening die zich blijkens hun reclame-uiting, presentatie, aanbod, assortiment en/of bedrijfsvoering richten op dagjesmensen en/of toeristen;"
- IV. bepaalt dat aan artikel 2, lid 2.1.2, onder 35.3.2, van de planregels het volgende wordt toegevoegd:
- "-kantoor met baliefunctie gericht op toeristen is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:
 Damrak 34, 85, 97, Damstraat 31, Paleisstraat 17 en Rokin 38
 -een toeristenwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:
 Damrak 84
 Magna Plaza, met dien verstande dat de maximale brutovloeroppervlakte van de toeristenwinkel niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de brutovloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan.";
- V. bepaalt dat aan artikel 2, lid 2.13.2, onder 6A.2.2, van de planregels het volgende wordt toegevoegd:
- "-kantoor met baliefunctie gericht op toeristen is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:
 Prinsengracht 277, Westermarkt 13 en Westermarkt 64";
- VI. bepaalt dat aan artikel 2, lid 2.14.2, onder 40.5.2, van de planregels het volgende wordt toegevoegd:
- "-kantoor met baliefunctie gericht op toeristen is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:
 Leidsestraat 35, 80
 Reguliersbreestraat 2, 35
 Vijzelgracht 51
 -toeristenwinkel is toegestaan in de eerste bouwlaag van de adressen:
 Singel 540
 -toeristische dienstverlening is toegestaan in de eerste bouwlagen van de adressen:
 Singel 528, met dien verstande dat de maximale brutovloeroppervlakte van de toeristische dienstverlening niet mag toenemen en de situering niet mag wijzigen ten opzichte van de brutovloeroppervlakte en de situering ten tijde van terinzagelegging van het plan"

- VII. bepaalt dat deze uitspraak wat onderdelen III, IV, V en VI betreft in de plaats treedt van het onder II vermelde besluit voor zover dat is vernietigd;
- VIII. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III, IV, V, VI en VII worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IX. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Amsterdam Cheese Company B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Vastned Retail N.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan; veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Nedstede Monumenten B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Henri Willig Kaas B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Los Tulipanes Holding B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan; veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Tours and Tickets B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- X. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoedt:
- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Amsterdam Cheese Company B.V.;

- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Vastned Retail N.V. en andere, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Nedstede Monumenten B.V.;
- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Henri Willig Kaas B.V.;
- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Los Tulipanes Holding B.V. en andere, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Tours and Tickets B.V. en andere, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

De voorzitter
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 april 2020

195-889.

Verzonden: 15 april 2020