

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4423

Datum uitspraak

29 november 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2" vastgesteld. Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad het voorbereidingsbesluit "Winkeldiversiteit Centrum 2" vastgesteld. Met de vaststelling van dit voorbereidingsbesluit is een verbod in werking getreden om op een aantal adressen gestaakt gebruik te hervatten van onder meer horeca, souvenirwinkels, minisupermarkten, eetwinkels, toeristenwinkels en voorzieningen gericht op "entertainment". Daarmee heeft de raad functiemenging en diversiteit in aanbod van winkels en (horeca)voorzieningen in de binnenstad van Amsterdam beoogd. Met het voorliggende paraplubestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2" legt de raad het verbod uit het voorbereidingsbesluit om gestaakte exploitatie van voornoemde voorzieningen te hervatten, definitief vast voor specifieke adressen. Op het perceel Leidsestraat 60 is de functie 'horeca - 4' niet langer toegelaten en op het perceel Kalverstraat 9 is de functie 'souvenirwinkel' niet langer toegelaten. Op het perceel Gravenstraat 26-H is niet langer een eetwinkel toegelaten.

Volledige tekst

202205254/1/R1.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vastned Retail Monumenten B.V. en Vastned Retail Nederland B.V., gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer (hierna tezamen en in enkelvoud: Vastned),

2. RL Properties B.V., gevestigd te Amsterdam,
3. [appellanten sub 3], gevestigd te Amsterdam,
4. Nansen Capital B.V., gevestigd te Abcoude, gemeente De Ronde Venen, en anderen,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Vastned, RL Properties, Nansen Capital en anderen en [appellanten sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Nansen Capital en anderen, RL Properties, Vastned en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 september 2023, waar zijn verschenen:

- Vastned, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Driel, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden],
- RL Properties, vertegenwoordigd door mr. D. op de Hoek, advocaat te Amsterdam,
- [appellanten sub 3], vertegenwoordigd door mr. D. op de Hoek, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde],
- Nansen Capital en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en
- de raad, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, en drs. M. Boermans en mr. J. Avis.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad het voorbereidingsbesluit "Winkeldiversiteit Centrum 2" vastgesteld. Met de vaststelling van dit voorbereidingsbesluit, dat op 24 december 2021 van kracht werd, is een verbod in werking getreden om op een aantal adressen gestaakt gebruik te hervatten van onder meer horeca, souvenirwinkels, minisupermarkten, eetwinkels, toeristenwinkels en voorzieningen gericht op "entertainment". Daarmee heeft de raad functiemenging en diversiteit in aanbod van winkels en (horeca)voorzieningen in de binnenstad van Amsterdam beoogd. Dit voorbereidingsbesluit is een vervolg op het geldende bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum", vastgesteld op 18 juli 2018, waarin dergelijke functies enkel positief zijn bestemd als deze aanwezig waren tijdens het opstellen van het plan.

Met het voorliggende paraplubestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2" legt de raad het verbod uit het voorbereidingsbesluit om gestaakte exploitatie van voornoemde voorzieningen te hervatten, definitief vast voor specifieke adressen. De planregels wijzigen de bestemming van de betrokken adressen in die zin dat het toegelaten gebruik met één of in een enkel geval met twee specifieke gebruiksmogelijkheden wordt beperkt. In de lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels is opgesomd voor welke adressen welke gebruiksmogelijkheden zijn geschrapt. In dit plan is vergeleken met het voorbereidingsbesluit een aantal adressen afgevoerd of juist toegevoegd. Nadat het voorbereidingsbesluit van kracht werd, heeft de raad geconstateerd dat er adressen onbedoeld wel en niet op de lijst stonden.

2. Vastned kan zich niet verenigen met de planregeling voor de percelen Leidsestraat 60 en Kalverstraat 9 te Amsterdam. Op het perceel Leidsestraat 60 is de functie 'horeca - 4' niet langer toegelaten en op het perceel Kalverstraat 9 is de functie 'souvenirwinkel' niet langer toegelaten. RL Properties en Nansen Capital en anderen verzetten zich tegen de planregeling voor de percelen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30. Op deze percelen is het gebruik als speelautomatenhal niet meer toegelaten. [appellanten sub 3] keren zich tegen de planregeling voor de percelen Gravenstraat 26-H, 26-1 en 28. Op het perceel Gravenstraat 26-H is niet langer een eetwinkel toegelaten en op beide andere percelen is het gebruik als 'horeca - 4' niet meer toegelaten.

De beroepen zullen worden besproken per perceel waarop deze betrekking hebben.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

De beroepen van RL Properties en Nansen Capital en anderen / de percelen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30

Procedureel

4. De raad heeft de Afdeling verzocht om de beroepen van RL Properties en Nansen Capital en anderen met toepassing van artikel 8:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) af te splitsen en de uitspraak op die beroepen aan te houden in afwachting van de behandeling van het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank over de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om een vergunning om in de panden op de adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 speelautomatenhallen te exploiteren.

4.1. De Afdeling ziet geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:14, eerste lid, van de Awb. De Afdeling baseert haar oordeel in een zaak immers in beginsel op de situatie ten tijde van het nemen van het besluit, in dit geval de situatie ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan. In zoverre is de uitkomst van de procedure over de aangevraagde exploitatievergunning niet van belang voor de beoordeling van het besluit. Voor zover de raad met zijn verzoek het oog heeft op finale geschilbeslechting, is van belang dat onzeker is op welke termijn het hoger beroep inzake de aangevraagde exploitatievergunning op een zitting

behandeld zal worden en wat de uitkomst van die procedure en het eventuele vervolg daarvan zullen zijn. Ook daarin ziet de Afdeling dus geen reden om de zaak af te splitsen en de uitspraak op de beroepen van RL Properties en Nansen Capital en anderen aan te houden. Verbod op het gebruik als speelautomatenhal

5. RL Properties en Nansen Capital en anderen betogen dat de raad ten onrechte in voorliggend plan heeft verboden om de panden op de adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 als speelautomatenhal te gebruiken. Zij voeren hiertoe aan dat geen sprake is van definitief gestaakt gebruik van de panden als speelautomatenhal, terwijl de raad alleen definitief gestaakt gebruik heeft beoogd weg te bestemmen in dit plan. RL Properties en Nansen Capital en anderen wijzen er in dit kader op dat al in 2014 onder het vorige plan een aanvraag is ingediend om in de panden speelautomatenhallen te exploiteren. Pas in 2021 heeft de burgemeester deze aanvraag buiten behandeling gesteld. Deze buitenbehandelingstelling is nog niet onherroepelijk. Volgens RL Properties en Nansen Capital en anderen is de raad er bovendien ten onrechte van uitgegaan dat de aanvragen niet kansrijk zijn. Zij wijzen erop dat de rechtbank Amsterdam bij uitspraak van 19 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7921, het besluit op bezwaar waarbij de buitenbehandelingstelling in stand is gelaten, heeft vernietigd.

5.1. De Afdeling is van oordeel dat het voorliggende plan in zoverre niet deugdelijk is gemotiveerd. Aan het paraplubestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2" heeft de raad nadrukkelijk ten grondslag gelegd dat alleen functies worden wegbestemd als deze definitief zijn gestaakt. Gelet op de omstandigheid dat de buitenbehandelingstelling van de vergunningaanvraag om in de panden speelautomatenhallen te exploiteren nog niet onherroepelijk is, kan nog niet worden vastgesteld dat het gebruik als automatenhallen definitief is geëindigd. De raad heeft dit ook in zijn verweerschrift erkend en om deze reden ook verzocht om de zaak af te splitsen. Dat de raad vooruit heeft willen lopen op het onherroepelijk worden van de besluitvorming over de exploitatievergunning omdat hij de procedure daarover, naar hij stelt, met vertrouwen tegemoet ziet, verdraagt zich niet met het uitgangspunt van het plan dat definitief gestaakt gebruik wordt wegbestemd en wijkt ook af van de wijze waarop de raad met andere adressen in dit plan is omgegaan. De raad heeft daarmee niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij de panden aan de adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 toch heeft opgenomen in de 'lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels' uit bijlage 1 behorende bij de planregels, en de gebruiksfunctie als speelautomatenhal al in dit plan voor deze adressen heeft verboden. Daarmee is het plan in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Gelet op wat onder 5.1 is overwogen en op de omstandigheid dat onzeker is wat de uitkomst van de procedure over de aanvraag om een exploitatievergunning zal zijn, ziet de Afdeling aanleiding om de beroepen van RL Properties en Nansen Capital en anderen gegrond te verklaren en te volstaan met een vernietiging van het besluit voor zover het ziet op de adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30. Om deze reden laat de Afdeling de overige beroepsgronden van RL Properties en Nansen Capital en anderen buiten bespreking.

Het beroep van Vastned / de percelen Leidsestraat 60 en Kalverstraat 9

Souvenirwinkel

7. Vastned betoogt dat de raad ten onrechte het gebruik als souvenirwinkel heeft wegbestemd voor het perceel Kalverstraat 9, omdat de op dat adres aanwezige winkel "Pop Cult" een souvenirwinkel is. Daarmee heeft de raad bestaand legaal gebruik wegbestemd. Volgens Vastned heeft de raad ten onrechte niet gemotiveerd waarom Pop Cult geen souvenirwinkel is. Zij stellen dat Pop Cult wél een souvenirwinkel is, omdat het (voornamelijk aan tieners) kleding en accessoires (o.a. t-shirts, hoodies, petjes, mokken en rugzakken) verkoopt, met allerlei (internationaal bekende) namen, zoals Pokémon, Spiderman, Zelda, Super Mario en The Hulk. Volgens appellante zijn dit weliswaar geen "nationale-, streek- of stadssymbolen", maar wel zijn het "namen".

7.1. Het begrip 'souvenirwinkel' is in artikel 1.63 van de planregels van het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" gedefinieerd en luidt: "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;".

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de winkel "Pop Cult" niet kan worden aangemerkt als souvenirwinkel. De Afdeling legt het begrip 'namen' in artikel 1.63 van de planregels, anders dan Vastned, zo uit dat hiermee wordt bedoeld nationale, streek- of stadsnamen. Zoals Vastned ook heeft erkend, wordt niet meer dan 5% van het netto winkelvloeroppervlak gebruikt voor de verkoop van producten die in het teken staan van nationale namen, streeknamen of stadsnamen of -symbolen. Anders dan Vastned betoogt, heeft de raad dan ook geen bestaand legaal gebruik wegbestemd.

Het betoog faalt.

Belangenafweging

8. Vastned betoogt dat haar belangen onevenredig worden aangetast bij het besluit tot wegbestemmen van de gebruiksfunctie 'horeca - 4' voor het adres Leidsestraat 60 en de gebruiksfunctie 'souvenirwinkel' voor het adres Kalverstraat 9. Volgens haar worden met dit plan ten onrechte bestaande planologische rechten wegbestemd. Zij voert hiertoe aan dat het voor haar als vastgoedbelegger belangrijk is dat verschillende gebruiksfuncties behouden blijven, zodat zij de voor haar nodige flexibiliteit niet kwijtraakt om haar panden in het centrum van Amsterdam doorlopend te kunnen verhuren aan diverse partijen. Vastned stelt dat dit noodzakelijk is in het huidige "landschap" van een veranderende winkeldynamiek. Bovendien kan met een diversiteit aan gebruiksfuncties worden bereikt dat steeds de juiste huurders worden aangetrokken, die een meerwaarde kunnen opleveren voor de aantrekkingskracht van het pand en de directe omgeving voor consumenten, bewoners, bezoekers en ondernemers, zo stelt zij.

Met het wegbestemmen van de genoemde functies vreest Vastned verder huurinkomsten te missen. Vastned voert hiertoe aan nog geen huurder te hebben kunnen contracteren die het pand op het perceel Leidsestraat 60 langdurig wenst te huren. Het pand wordt noodgedwongen tijdelijk verhuurd aan een pop-up store voor een lage huurprijs, enkel om

leegstand te voorkomen. Zij stelt dat een blijvende stroom van voldoende rendabele huurinkomsten noodzakelijk is om de nodige investeringen te kunnen plegen aan het pand aan de Leidsestraat 60. Met dit laatste is volgens Vastned ook een belangrijk maatschappelijk belang gemoeid, namelijk de bescherming en versterking van de stedenbouwkundige en bouwkundige kwaliteit van de panden in het centrum en het voorkomen van leegstand in deze panden. De gemeente had oog moeten hebben voor de hiervoor beschreven locatie specifieke omstandigheden en had de bestaande horecamogelijkheden dus niet generiek mogen wegbestemmen, zo stelt Vastned.

Vastned voert in dit verband ook aan dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd welk ruimtelijk belang is gemoeid bij het wegbestemmen van deze bestaande planologische mogelijkheden voor beide percelen, en waarom dat belang zou opwegen tegen de hiervoor genoemde belangen van Vastned. Zij wijst er in dit verband op dat met voorliggend bestemmingsplan reguliere horecafuncties, zoals de gebruiksfunctie 'horeca - 4', ten onrechte worden wegbestemd alsof het om toeristische voorzieningen zou gaan. Het verbieden van de functie 'horeca - 4' gaat daarmee verder dan nodig is om toeristische horecavoorzieningen te weren, zo stelt Vastned. Wat betreft het wegbestemmen van de gebruiksfunctie als souvenirwinkel op het adres Kalverstraat 9, voert Vastned aan dat ten onrechte niet is gemotiveerd waarom dit nodig wordt geacht nadat al op meerdere adressen in de binnenstad van Amsterdam toeristenfuncties zijn wegbestemd. Bovendien heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt welk eindresultaat hij nastreeft.

8.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de nadelige gevolgen van het plan voor de belangen van Vastned niet onevenredig in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd dat het ruimtelijke en algemene belang dat gediend wordt met dit plan bestaat uit het bevorderen van de diversiteit in het winkelaanbod, het tegengaan van monocultuur en daarmee het meer leefbaar maken van de binnenstad. Door ongewenste gebruiksmogelijkheden terug te dringen, beoogt de raad het winkel- en horecaaanbod meer aan te laten sluiten bij de vraag van de bewoners van Amsterdam. Hij wijst in dat kader onder meer op de Omgevingsvisie van Amsterdam en het adviesrapport van 'amsterdam&partners' met de titel "Herontwerp van de bezoekerseconomie" van 26 november 2020, waarin inzichtelijk wordt gemaakt dat wordt gestreefd naar een winkelaanbod dat meer is gericht op de bewoners van Amsterdam en minder op de bezoeker. De raad heeft verder deugdelijk gemotiveerd dat het niet noodzakelijk is dat voor deze panden zo veel mogelijk gebruiksfuncties moeten worden toegelaten. In dit verband wijst de raad er bijvoorbeeld op dat het pand aan de Leidsestraat 60 momenteel geen horecainvulling heeft, maar wordt ingevuld met detailhandel. Bovendien heeft de raad erop gewezen dat het exploiteren van horeca op dit adres nog steeds mogelijk is via de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 2.3, onder a, van de planregels.

De raad heeft daarmee deugdelijk gemotiveerd waarom de gebruiksfunctie 'horeca - 4' bij gestaakt gebruik is wegbestemd voor het perceel Leidsestraat 60, ongeacht of deze is gericht op toeristen of op bewoners van de buurt. Gelet op de ruimtelijke onderbouwing, heeft de raad ook deugdelijk gemotiveerd waarom hij de gebruiksfunctie 'souvenirwinkel' heeft wegbestemd voor het perceel Kalverstraat 9. De raad heeft de belangen die worden gediend met het wegbestemmen van de gebruiksfunctie 'souvenirwinkel' voor dit perceel, zwaarder mogen laten wegen dan de hoofdzakelijk financiële belangen van Vastned.

Het betoog van Vastned dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt welk eindresultaat hij

nastreeft, leidt niet tot een ander oordeel. De raad heeft tijdens de zitting toegelicht dat hij met dit plan beoogt om de monocultuur van voorzieningen in de binnenstad tegen te gaan en de leefbaarheid voor de bewoners te stimuleren. De raad kijkt vervolgens per perceel of de gestaakte voorziening past binnen dat doel, alvorens hij gebruiksfuncties wegbestemt, zo heeft hij toegelicht. De raad heeft daarmee deugdelijk gemotiveerd welk doel hij nastreeft met de vaststelling van voorliggend plan.

Het betoog faalt.

Strijd met de Dienstenrichtlijn

9. Vastned betoogt dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 15, derde lid, onder b en c, van 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), omdat het wegbestemmen van de gebruiksfunctie 'horeca - 4' voor het perceel Leidsestraat 60 en de functie 'souvenirwinkel' voor het perceel Kalverstraat 9 niet noodzakelijk en onevenredig is. Volgens haar is het aan de raad om te verantwoorden dat het bestemmingsplan aan alle voorwaarden van de Dienstenrichtlijn voldoet, maar ontbreekt de verantwoording dat het wegbestemmen van de gebruiksfunctie 'horeca - 4' op het perceel Leidsestraat 60 voldoet aan de Dienstenrichtlijn. In paragraaf 2.3 van de plantoelichting verwijst de raad voor de toets aan de Dienstenrichtlijn naar het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" en de uitspraak daarover van de Afdeling van 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1075](#), zo stelt Vastned, terwijl het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" niet gaat over de gebruiksfunctie 'horeca - 4'.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat het wegbestemmen van de functie 'horeca - 4' voor het perceel Leidsestraat 60 en de functie 'souvenirwinkel' voor het perceel Kalverstraat 9, voldoet aan artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. De raad heeft daarvoor in paragraaf 2.3 van de plantoelichting mogen volstaan met een verwijzing naar het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" en de uitspraak daarover van de Afdeling van 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1075](#). Het voorliggende tweede parapluplan is een vervolg op dit eerste parapluplan. In hoofdstukken 2 en 5 van de toelichting bij dit eerste paraplubestemmingsplan is beschreven dat de monocultuur het gevolg is van een afname aan diversiteit in het winkel- en horeca-aanbod. De raad beoogt ook met dit tweede paraplubestemmingsplan deze monocultuur terug te dringen. De beschreven monocultuur omvat de hier aan de orde zijnde horecafunctie en functie souvenirwinkel. De Afdeling heeft in de uitspraak van 15 april 2020 geoordeeld dat het wegbestemmen van gebruiksfuncties om de voortschrijdende monocultuur tegen te gaan niet in strijd is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De verantwoording op dit punt is identiek en ook al door de Afdeling beoordeeld. Daarom mocht de raad in dit geval met een verwijzing volstaan.

Het betoog faalt.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

10. Vastned betoogt dat de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 2.3, onder a, van de planregels, en waarmee de met voorliggend plan ter plaatse verboden functie 'horeca - 4' kan worden toegestaan, geen rechtszekerheid biedt. Zij stelt dat de daarin opgenomen voorwaarden te algemeen en ruim geformuleerd zijn. Vastned betoogt verder dat ten onrechte op voorhand duidelijk is dat er hoogstwaarschijnlijk geen gebruik zal worden gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid. Zij wijst in dit verband op paragraaf 3.2 van de plantoelichting. Bovendien is er sprake van een structureel capaciteitstekort bij de gemeente

om de verzoeken om planologische afwijking met welwillendheid te behandelen.

10.1. Artikel 2.3, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"Toepassing van een bevoegdheid om bij omgevingsvergunning af te wijken mag geen afbreuk doen aan de gewenste functiemenging van de binnenstad. Bij omgevingsvergunning kan het College van burgemeester en wethouders afwijken van het bepaalde in artikel 2.2,

a. voor zover het betreft horeca, uitsluitend indien nieuwvestiging van horeca naar het oordeel van burgemeester en wethouders het woon- en leefklimaat niet onevenredig aantast en de directe omgeving een blijvende kwaliteitsimpuls geeft;"

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 2.3, aanhef en onder a, van de planregels voldoende objectief begrensd en daarmee rechtszeker. Met artikel 2.3, aanhef en onder a, van de planregels heeft de raad planologisch aanvaardbaar geacht dat horeca wordt toegestaan, mits de nieuwvestiging van horeca het woon- en leefklimaat niet onevenredig aantast, en mits dit de directe omgeving een blijvende kwaliteitsimpuls geeft. Het begrip "blijvende kwaliteitsimpuls" is in dit geval duidelijk gerelateerd aan de gewenste functiemenging als bedoeld in de aanhef van dit artikelonderdeel. Dit omvat het streven naar diversiteit van het aanbod, meer kwaliteit en het aantrekkelijker maken van de binnenstad voor een breed publiek om daarmee de leefbaarheid te verbeteren. Het niet onevenredig aantasten van het woon- en leefklimaat betekent dat daarbij een afweging van alle betrokken belangen dient plaats te vinden en dat is daarmee een gebruikelijke voorwaarde voor de gebruikmaking van een afwijkingsbevoegdheid.

De stelling van Vastned dat op voorhand duidelijk is dat geen gebruik zal worden gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid, leidt verder niet tot een ander oordeel. Anders dan Vastned stelt zijn er geen aanknopingspunten voor de verwachting dat een gebrek aan ambtelijke capaciteit ertoe zal leiden dat verzoeken om planologische afwijking minder welwillend behandeld zullen worden. Voor zover Vastned wijst op paragraaf 3.2 van de plantoelichting, overweegt de Afdeling dat ook uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting niet volgt dat er nooit een omgevingsvergunning zal worden verleend.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het beroep van Vastned is ongegrond

Het beroep van [appellanten sub 3] / de percelen Gravenstraat 26-H, 26-1 en 28

Ingetrokken beroepsgrond

12. [appellanten sub 3] hebben op de zitting de beroepsgrond dat de raad ten onrechte de gebruiksfuncties 'eetwinkel' en 'horeca - 4' heeft wegbestemd voor respectievelijk de percelen Gravenstraat 26-H, 26-1 en 28, omdat de exploitatie van de horecafuncties op deze percelen niet is gestaakt, ingetrokken.

Belangenafweging

13. [appellanten sub 3] betogen dat hun belangen onevenredig worden aangetast bij het besluit tot wegbestemmen van de horecafuncties. Zij voeren hiertoe aan dat zij de panden in 2017 hebben gekocht met het oog op de toegelaten horecafuncties en dat het wegbestemmen van de horecafuncties zal leiden tot onevenredige financiële schade. [appellanten sub 3] stellen bovendien te zijn verrast door het wegbestemmen van de

horecafuncties, omdat in het vorige bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum" de gebruiksfunctie 'horeca- 4' niet is genoemd als weg te bestemmen functie.

13.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Dat [appellanten sub 3] zich door het wegbestemmen overvallen voelen, is daarom geen grond waarop de raad van het wegbestemmen had moeten afzien. Verder zijn naar het oordeel van de Afdeling de nadelige gevolgen van het plan voor [appellanten sub 3] niet onevenredig in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 8.1 van deze uitspraak, heeft de raad gemotiveerd toegelicht dat het ruimtelijke en algemene belang dat gediend wordt met dit plan bestaat uit het bevorderen van de diversiteit in het winkelaanbod en het meer leefbaar maken van de binnenstad. Door de mogelijkheden voor de exploitatie van nog niet gerealiseerde, ongewenste functies terug te dringen, beoogt de raad de monocultuur van het winkel- en horeca-aanbod tegen te gaan. De Afdeling ziet in wat [appellanten sub 3] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft mogen stellen. De raad heeft zich daarbij op het standpunt mogen stellen dat het niet noodzakelijk is dat voor alle panden zo veel mogelijk gebruiksfuncties moeten worden toegelaten. In dit verband heeft de raad er tijdens de zitting op gewezen dat het college positief heeft gereageerd op een principeaanvraag voor het realiseren van woningen op dit adres, en dat het exploiteren van horeca op dit adres nog steeds mogelijk is via de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 2.3, onder a, van de planregels.

Het betoog faalt.

Financiële uitvoerbaarheid

14. [appellanten sub 3] betogen dat het plan financieel-economisch niet uitvoerbaar is vanwege de vele te verwachten planschadeverzoeken. Daarbij voeren zij aan dat ten onrechte geen planschadeanalyse is gemaakt voor het plan, omdat de financiële uitvoerbaarheid van het plan kan worden geraakt door het verschuldigd worden van planschade.

14.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. [appellanten sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de gemeente Amsterdam niet in staat is om eventuele tegemoetkomingen in planschade te dragen. De Afdeling ziet daarom in wat zij hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Conclusie

15. Het beroep van [appellanten sub 3] is ongegrond.

Samenvattende conclusie

16. De beroepen van RL Properties en Nansen Capital en anderen zijn gegrond. Het besluit moet worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:46 van de Awb, voor zover het betreft de adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 die zijn opgenomen in de 'lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels' uit bijlage 1 behorende

bij de planregels. Dit betekent dat de gebruiksfunctie als speelautomatenhal met dit plan voor deze adressen niet zal worden verboden.

De beroepen van Vastned en [appellanten sub 3] zijn ongegrond.

Verwerking op de landelijke voorziening

17. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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

18. De raad moet de proceskosten van RL Properties vergoeden. De proceskosten van de andere appellanten hoeft de raad niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van RL Properties B.V. en Nansen Capital B.V. en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 30 juli 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum 2", voor zover het betreft de regels met adressen Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 die zijn opgenomen in de 'lijst met adressen en functies behorende bij artikel 2.2 van de planregels' uit bijlage 1 behorende bij de planregels;

III. verklaart de beroepen van Vastned Retail Monumenten B.V. en Vastned Retail Nederland B.V. en [appellanten sub 3] ongegrond;

IV. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van de bij RL Properties B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 365,00 aan R.L. Properties B.V.,

b. € 365,00 aan Nansen Capital B.V. en anderen, met dien verstande dat de raad bij betaling aan één van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. J.H. van Breda en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
voorzitter

w.g. Sparreboom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

745-996