Gemeente Amsterdam

Voordracht voor de College vergadering van 08 juli 2025

Portefeuille: Ruimtelijke Ordening

Agendapunt: B31

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met vrijgave voor terinzagelegging van het ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. In te stemmen met het bijgevoegde ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties, waarmee onder andere het Horecabeleid 2025 wordt geïmplementeerd, met als belangrijkste onderdelen:
    a. het toevoegen van horecaregels aan het Omgevingsplan gemeente Amsterdam over:
        i. zwaartecategorieën voor horeca;
        ii. zaalverhuur voor feesten en partijen;
        iii. additionele horeca;
        iv. culturele horeca;
        v. horecaterrassen; en
        vi. openingstijden;
    b. het in verband daarmee wijzigen van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008;
    c. het toevoegen van regels aan het Omgevingsplan gemeente Amsterdam over zwaartecategorieën voor darkstores en evenementenlocaties.
2. In te stemmen met het vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties voor de duur van zes weken met de mogelijkheid voor een ieder om gedurende deze termijn zienswijzen in te dienen.

Kernboodschap

Het college van B&W stemt in met het ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties en geeft dit vrij voor terinzagelegging voor zes weken met de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te dienen. Met dit wijzigingsbesluit wordt het vastgestelde horecabeleid vertaald naar regels in het omgevingsplan en de APV. Daarbij worden ook regels aan het omgevingsplan toegevoegd over darkstores en evenementenlocaties.

Bestuurlijke achtergrond

Op 13 maart 2018 heeft het college van B&W ingestemd met de bestuursopdracht Stedelijke kaders voor gebiedsgericht horeca- en terrassenbeleid.

Op 8 maart 2022 heeft het college van B&W het 'Concept stedelijk beleidskader horeca en terrassen' vrijgegeven voor inspraak en advies van de stadsdelen. Na een inspraak- en adviesperiode van 7 maanden is gestart met het verwerken van alle zienswijzen en adviezen.

In de raadsvergadering van 14 en 15 mei 2025 heeft de gemeenteraad het Horecabeleid 2025 vastgesteld. Dit beleid vraagt om wijziging van zowel de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 als

van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam. Voorliggend besluit voorziet in een één op één vertaling van dat beleid.

Op 18 september 2024 heeft de raad een eerste wijzigingsbesluit met betrekking tot het Omgevingsplan gemeente Amsterdam vastgesteld. Daarmee is een basis gelegd voor het omgevingsplan. Door middel van opvolgende wijzigingsbesluiten wordt het omgevingsplan steeds verder uitgebouwd. Met het oog daarop worden ook regels toegevoegd over darkstores en evenementenlocaties.

De regels over darkstores zijn een vertaling van de regels zoals die nu nog op grond van het paraplubestemmingsplan Darkstores gelden (25 juni 2025 bij uitspraak van de Raad van State onherroepelijk geworden). Die regels worden met de voorgestelde wijziging klaargezet in het omgevingsplan, maar krijgen betekenis bij het op een later moment vervangen van bestemmingsplannen.

Dat geldt ook voor regels over evenementenlocaties. Er worden regels in de structuur van het omgevingsplan geplaatst over evenementenlocaties. Bij het later vervangen van een bestemmingsplan waar zich een evenementenlocatie bevindt, worden voor die specifieke locatie inhoudelijke regels opgenomen.

Bestuurlijke prioriteit

n.v.t.

Wettelijke grondslag

1. Artikel 2.4 Omgevingswet: De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.
2. Artikel 160, eerste lid, onder a en b van de Gemeentewet:
    a. Het college is bevoegd om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet of bij krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast.
    b. Beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast.
3. Artikel 149 van de Gemeentewet: Bepaald wordt dat de raad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt
4. Omgevingswet, artikel 16.30: Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.
5. Artikel 12 van de Bekendmakingswet

Onderbouwing besluit

Inleiding

Op 15 mei 2025 heeft de gemeenteraad het Horecabeleid 2025 vastgesteld. In het horecabeleid worden voorstellen gedaan om in het omgevingsplan Amsterdam horeca op een andere wijze te reguleren dan dat in het verleden in bestemmingsplannen gebeurde. Met voorliggende wijziging wordt voorzien in een vertaling van dit horecabeleid in regels in het omgevingsplan. De regels die aan hoofdstuk 3 van het omgevingsplan worden toegevoegd, treden direct overal in werking. De regels in hoofdstuk 2 gaan pas ergens gelden nadat dat bij het vervangen van een bestemmingsplan is bepaald. Waar nodig wordt voorzien in overgangsrecht.

Deze beleidsvertaling heeft ook gevolgen voor de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (hierna: de APV). Ook die behoeft aanpassing. Normaliter zou een aanpassing van de APV via een zelfstandige wijzigingsprocedure verlopen. Omdat de wijziging van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam en de wijziging van de APV verband houden met elkaar, én omdat tegen de wijziging van een omgevingsplan beroep open staat, wordt in één besluit in de wijziging van beide regelingen voorzien.

Daarbij wordt voor nog een aantal onderwerpen voorzien in ruimtelijke regels. Het gaat om regels over de gebruiksdoelen Darkstore en Evenemententerrein. Die regels zijn nodig met het oog op het op geharmoniseerde wijze vervangen van nog onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen. Deze regels gaan pas ergens gelden wanneer dat op een later moment, bij het vervangen van een bestemmingsplan, wordt bepaald.

Tot slot wordt met deze wijziging voorzien in een aantal technische aanpassingen.

Behalve wijzigingen van de regeling Omgevingsplan gemeente Amsterdam, wordt ook een aantal aanpassingen gedaan in de daarbij behorende Algemene en Artikelsgewijze toelichting. Voor een deel hangen die aanpassingen samen met de inhoudelijke wijzigingen van de regeling. Maar voor een deel is het ook een daarvan losstaande opname van samenvattingen van geldend beleid of geldende regelgeving, of van aanpassingen daarin. Op die manier wordt verder gewerkt aan het compleet maken en actueel houden van de algemene toelichting.

Ad. 1 In te stemmen met het ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties

Opbouw en inhoud van het ontwerpbesluit

Het eerste beslispunt vraagt u in te stemmen met het bijgevoegde ontwerp Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties. De opbouw en inhoud van het ontwerpbesluit vragen enige toelichting.

Het ontwerpbesluit is toegevoegd als bijlage 1 bij deze voordracht, en bestaat uit een

a. dictum,
b. bijlagen bij het dictum,
c. een korte toelichting op het dictum, en
d. een inhoudelijke motivering.

a. ***Het dictum:***

Het dictum bevat een viertal artikelen:

- artikel I regelt de wijziging van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam, conform de wijzigingen zoals opgenomen in Bijlage A. Deze bijlage is opgenomen in het ontwerpbesluit zelf, dat is toegevoegd als bijlage 1 bij deze voordracht
- artikel II regelt de wijziging van de APV, conform de wijzigingen zoals opgenomen in bijlagen 1 en 2 van het wijzigingsbesluit. Deze bijlagen bevatten de Wijzigingsverordening APV door horecaregeling (bijlage 1) en de Wijzigingsbijlage 1A (bijlage 2), en zijn toegevoegd als bijlage 2 en 3 bij deze voordracht.
- artikel III regelt het moment van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit.
- artikel IV bepaalt de aanhaaltitel van het besluit.

b.Bijlagen bij het dictum

Bijlage A bij artikel I

Artikel I regelt de wijzigingen van het omgevingsplan. Het artikel verwijst naar een bijlage A met daarin alle wijzigingen opgenomen ten opzichte van de nu geldende hoofdregeling van het Omgevingsplan gemeente Amsterdam. Het gaat om pagina 2 tot en met 144 van het ontwerpbesluit.

De wijzigingen hebben betrekking op:

• de regels;

• de begrenzing van aanduidingen; en

• de toelichting.

Het ontwerpbesluit ziet op het wijzigen en toevoegen aan het omgevingsplan van een aantal *regels en regelonderdelen*. Deze wijzigingen worden in bijlage A bij het ontwerpbesluit weergegeven met een renvooiweergave (was/wordt-weergave). Het gaat om de onderdelen A tot en met U en W van bijlage A. Daarmee worden de wijzigingen ten opzichte van de geldende regeling aangegeven.

Hoe de regeling komt te luiden met de wijzigingen (de geconsolideerde weergave) wordt zichtbaar in het digitale stelsel na bekendmaking van het ontwerpbesluit. Een preconsolidatie is te raadplegen in een interne viewer via de volgende link: https://rx-base.nl/viewer/27a438d6-a092-49ba-9713-07de8fbf9e7f/decision. In bijlage 4 is een toelichting op de werking van de interne viewer opgenomen.

Het ontwerpbesluit voorziet ook in de toevoeging van een aantal *aanduidingen* (onderdeel V van bijlage A bij het ontwerpbesluit; de aanduidingen die het betreft worden eveneens weergegeven met renvooiweergave). De begrenzing van deze aanduidingen bestaat uit een 'stip in het IJmeer'. Deze aanduidingen gelden dus nog nergens.

Met het ontwerpbesluit worden ook de *artikelsgewijze en algemene toelichting* aangepast (onderdelen X en verder van bijlage A bij het ontwerpbesluit). Deze wijzigingen wijzigen niet de inhoud van de regeling.

Bijlage 1 bij artikel II

Artikel II regelt de wijziging van de APV in verband met de implementatie van het Horecabeleid 2025. Het artikel verwijst naar bijlagen 1 en 2. Bijlage 1 bevat de Wijzigingsverordening APV door horecaregeling. Het betreft een wijzigingsverordening, zoals die gebruikelijk wordt gebruikt om een gemeentelijke verordening te wijzigen. Daarin zijn alle wijzigingen opgenomen ten opzichte van de nu geldende verordening. Na inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Toevoeging van regels over horeca, darkstores en evenementenlocaties zal deze wijzigingsverordening zo spoedig mogelijk op gebruikelijke wijze in het Gemeenteblad worden bekendgemaakt, waarmee de APV zal zijn gewijzigd. Bijlage 2 bevat een Wijzigingsbijlage 1A waarmee de tekst van de toelichting wordt gewijzigd.

c. Toelichting

In de toelichting wordt een korte toelichting gegeven op de afzonderlijke besluitpunten van het dictum. Deze toelichting is te vinden op pagina 145 van het ontwerpbesluit.

d. Motivering

Het ontwerpbesluit bevat verder een motivering. Hierin is worden de voorgenomen wijzigingen inhoudelijk gemotiveerd, zoals bedoeld in artikel 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze motivering is te vinden op pagina 146 en verder van het ontwerpbesluit. Voor de overzichtelijkheid is de motivering als losse bijlage bij deze voordracht gevoegd (bijlage 5).

Inhoudelijke wijzigingen

Implementatie horecabeleid

Op 15 mei 2025 heeft de gemeenteraad het Horecabeleid 2025 vastgesteld. Dit horecabeleid wordt met de voorliggende wijziging vertaald naar regels in het omgevingsplan. Hiermee wordt een nieuw stelsel van regels over horeca voor de hele stad geïntroduceerd.

Voor de volledige inhoud van het beleid wordt kortheidshalve naar het beleid zelf verwezen. Aan de algemene toelichting van het omgevingsplan wordt in paragraaf 10.19 een samenvatting van dit beleid toegevoegd (onderdeel FF van bijlage A, te vinden op pagina 73 – 86 van het ontwerpbesluit). In paragraaf 11.3.3.14 van de algemene toelichting van het omgevingsplan wordt beschreven hoe het beleid naar regels is vertaald (onderdeel PP van bijlage A, te vinden op pagina 100 – 108 van het ontwerpbesluit).

Het nieuwe stelsel moet waarborgen dat de horeca en terrassen blijven passen in de buurt waar ze gevestigd zijn. En dat daar waar het kan, nieuwe horeca mogelijk is. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Zo wordt meer gestuurd op de activiteiten die binnen een horecabedrijf worden uitgeoefend, en worden ook openingstijden voor horeca geregeld in het omgevingsplan.

Het horecabeleid gaat uit van een duidelijker onderscheid tussen regels die gaan over de locatie en ruimtelijke aanvaardbaarheid en regels die gaan over openbare orde en veiligheid. Regels die met name nodig zijn met het oog op ruimtelijke aanvaardbaarheid komen in het omgevingsplan. Regels die met name betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid komen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Overigens is dat onderscheid niet altijd heel scherp te maken. Zo zijn regels over openingstijden van horeca een instrument om te kunnen sturen op ruimtelijke aanvaardbaarheid, maar ook een belangrijk instrument op het gebied van openbare orde en veiligheid. In die gevallen is gekozen voor de meest optimale afstemming op elkaar van regels in het omgevingsplan en de APV. Om die reden wordt ook de APV op onderdelen gewijzigd. In paragraaf 5.1.2 van de motivering wordt nader ingegaan op de relatie tussen omgevingsplan en APV (pagina 148 – 150 van het ontwerpbesluit). In paragraaf 5.1.4 van de motivering wordt ingegaan op de wijziging van de APV (pagina 160 van het ontwerpbesluit). Kortheidshalve wordt naar beide paragrafen verwezen. Vanwege het beleid wordt het omgevingsplan op een aantal onderdelen gewijzigd. Het gaat om:

a. een nieuwe opzet van horeca-categorieën in de vorm van vier zwaartecategorieën, waarbij per horecalocatie in het omgevingsplan wordt bepaald welke zwaartecategorie van toepassing is;
b. nieuwe gemeentebrede regels over additionele horeca;
c. nieuwe gemeentebrede regels over culturele horeca;
d. een vergunningplicht voor nieuwe horecaterrassen of het wijzigen van bestaande horecaterrassen;
e. regulering van openingstijden primair in het omgevingsplan.

In paragraaf 5.1.3 van de motivering wordt ingegaan op deze inhoudelijke wijzigingen van het omgevingsplan (pagina 150 – 159 van het ontwerpbesluit).

Nadeelcompensatie

Naar huidige inzichten is er geen betekenisvol risico verbonden aan de voorliggende wijziging omgevingsplan. Vervroeging van sluitingstijden kan leiden tot aanvragen voor nadeelcompensatie, door ondernemers en pandeigenaren. Het risicoprofiel is echter laag. Relevant is daarbij de overgangstermijn, waarbij geldt dat hoe langer de termijn is hoe lager het risico. De ondernemer kan zijn bedrijfsvoering in die periode aanpassen om inkomensderving die hij wellicht verwacht op te vangen. In het beleid heeft de gemeenteraad een overgangstermijn van 2 jaar vastgesteld. Daarnaast is een aftrek voor zogenaamd 'normaal maatschappelijk risico' van toepassing. Voor inkomensschade geldt een wettelijke drempel van 8%, bij vermogensschade kan worden uitgegaan van 2%. Dit betekent dat als het inkomen als gevolg van de wijziging van het omgevingsplan daalt met meer dan 8% of de waarde van het vastgoed daalt met meer dan 2%, het nadeel dat dit percentage te boven gaat, voor vergoeding in aanmerking komt. Ingeschat wordt dat de schade als gevolg van sluitingstijden deze percentages niet overstijgt. Aangenomen mag worden dat niet 8% van het inkomen wordt verdiend in het uur dat de zaak eerder dicht moet. Er zijn ook zaken die nu al eerder dicht gaan dan de uiterste sluitingstijd. Het lijkt niet aannemelijk dat een uurtje eerder dicht tot gevolg heeft dat de waarde van het vastgoed met meer dan 2% daalt. Mocht evenwel uit een concrete aanvraag om nadeelcompensatie naar voren komen dat dit toch het geval is, zijn er juridische instrumenten voor handen om het nadeel in natura te compenseren.

<u>Toevoeging regels over darkstores</u>

In paragraaf 2.3.21 van het omgevingsplan worden regels op genomen ter regulering van zogenoemde darkstores. De vestiging van een flitsbezorgdienst vanuit een darkstore kan een grote impact hebben op het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van de darkstore. De gemeente voert daarom een terughoudend vestigingsbeleid, zoals opgenomen in de 'Beleidsregel darkstores 2023' (vastgesteld op 21 maart 2023 door B&W, gepubliceerd in het Gemeenteblad van 31 maart 2023, nr. 141759). Dit beleid blijft ook onder de Omgevingswet van toepassing.

Het beleid werd in het paraplubestemmingsplan Darkstores (vastgesteld op 10 mei 2023 door de gemeenteraad, gepubliceerd onder identificatienummer NL.IMRO.0363.GA2201PBPGST-VG01) juridisch verankerd. De regeling in het paraplubestemmingsplan is beleidsneutraal overgenomen in dit onderdeel van het omgevingsplan. Deze paragraaf wordt wel onderdeel van de regeling, maar geldt na vaststelling nog nergens. Pas wanneer ergens een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan wordt vervangen door nieuwe regels, wordt bepaald of binnen het gebied een locatie ten behoeve van een darkstore moet worden aangewezen, en zo ja, welke regels daarop van toepassing moeten zijn.

<u>Toevoeging regels over evenementenlocaties</u>

In paragraaf 2.3.22 worden regels opgenomen waarmee een invulling gegeven aan het gemeentelijk evenementenbeleid. Deze paragraaf draagt mede bij aan het reguleren van het houden van evenementen binnen Amsterdam.

De regulering van de gevolgen van evenementen op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan vindt plaats door middel van de aanwijzing van evenementenlocaties, zoals die ook zijn benoemd in het evenementenbeleid. Het gaat om locaties die bedoeld zijn voor het met enige regelmaat houden of doen houden van evenementen. Die locaties worden in subparagraaf 2.3.22.2 aangewezen, waarbij per evenementenlocatie die beperkingen worden gesteld die nodig worden geacht met het oog op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze beperkingen zijn per locatie opgenomen in afzonderlijke artikelen. Het kan voorkomen dat een evenement niet of niet meer passend is binnen de voor een locatie gestelde beperkingen, maar waarbij het evenement toch aanvaardbaar is. In die gevallen dient (vanwege strijd met het omgevingsplan) naast een evenementenvergunning wel óók

een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) te worden aangevraagd.

Deze paragraaf wordt wel onderdeel van de regeling, maar geldt na vaststelling nog nergens. Pas wanneer ergens een onder oud recht vastgesteld bestemmingsplan wordt vervangen door nieuwe regels, wordt bepaald of binnen het gebied een evenementenlocatie moet worden aangewezen, en zo ja, welke regels daarop van toepassing moeten zijn.

Ad 2 - het vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerpbesluit voor de duur van zes weken met de mogelijkheid voor een ieder om gedurende deze termijn zienswijzen in te dienen.

Volgens wettelijk voorschrift moet een ontwerpbesluit tot wijziging van het omgevingsplan voorafgaand aan vaststelling worden vrijgegeven voor terinzagelegging voor de duur van zes weken, met de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen door een ieder gedurende deze termijn. Zowel het ontwerp wijzigingsbesluit als de kennisgeving inzake de terinzagelegging van het ontwerp wijzigingsbesluit worden overeenkomstig wettelijk voorschrift bekend gemaakt in het gemeenteblad.

De termijn van terinzagelegging vangt de dag na bekendmaking van de kennisgeving aan.

Omdat de wijziging van de APV is opgenomen in dit wijzigingsbesluit, geldt dit alles ook voor die wijzigingen.

Duurzaamheid

Participatie

De voorliggende wijziging van het omgevingsplan en de APV vloeit grotendeels voort uit het vastgestelde horecabeleid. Participatie heeft plaatsgevonden over het conceptbeleid dat ter inzage heeft gelegen. In 2022 zijn in alle stadsdelen informatiebijeenkomsten georganiseerd over het conceptbeleid. Op basis van de inspraak, de adviezen en nader inzicht is het beleid op diverse punten gewijzigd en duidelijker beschreven.

De aan het omgevingsplan toe te voegen regels over darkstores en evenementenlocaties gelden na de wijziging nog nergens. Om deze regels ergens gelding te laten krijgen, is een wijzigingsbesluit nodig waarmee een bestemmingsplan wordt vervangen. In het kader van die wijzigingsbesluiten zal worden afgewogen of en op welke wijze participatie plaatsvindt.

Voorliggende wijziging van het omgevingsplan is niet van invloed op de uitoefening van taken door andere bestuursorganen. Daarom zijn ze bij de voorbereiding niet betrokken

Financiële onderbouwing

De kosten voor het opstellen en vaststellen van dit Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam worden gedekt uit het stedelijk programmabudget Omgevingswet.

Communicatie

Binnen de gemeente — Opnemen in de te publiceren besluitenlijst

Buiten de gemeente — Opnemen in de te publiceren besluitenlijst

Het ontwerp wijzigingsbesluit en de kennisgeving van terinzagelegging worden via de op het omgevingsplan van toepassing zijnde wijze bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2025-039503	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2025-042172	1. Wijzigingsverordening APV door horecaregeling.PDF (pdf)
AD2025-042173	3. Uitleg bij interne viewer.PDF (pdf)
AD2025-042174	2. Wijzigingsbijlage 1A.pdf (pdf)
AD2025-042180	Advies (pdf)
AD2025-044180	College van B&W Voordracht (pdf)

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten