Gemeente
Amsterdam

Afremmen hotelgroei door inzet erfpachtinstrument





Inhoud

1. **Inleiding** 3

2. **Aanleiding** 3

3. **Covid-19** 4

4. **Doelstelling inzet erfpacht** 5

5. **Gemeentelijk belang** 7

6. **Juridische onderbouwing** 10

1.
Inleiding

De gemeenteraad heeft in 2016 maatregelen genomen om de groei van hotels aan banden te leggen. Sinds 1 januari 2017 is er in Amsterdam een strikt overnachtingsbeleid van kracht dat als doel heeft: ‘rem op groei en focus op kwaliteit’. Met ingang van dit beleid werkt Amsterdam in principe niet meer mee aan nieuwe hotelinitiatieven. Uitzonderingen zijn alleen nog mogelijk in de op een gebiedskaart aangegeven *nee, tenzij*-gebieden, waarbij het hotelconcept aan strenge criteria dient te voldoen. In 2019 is het overnachtingsbeleid geëvalueerd. Hieruit blijkt dat het overnachtingsbeleid op zichzelf goed werkt, maar het aantal hotels en hotelkamers toch toeneemt.

Om echt te komen tot een afremming van de groei van het aantal hotels en -kamers, dienen er meer maatregelen te worden genomen. Een van deze maatregelen, toepassing van het erfpachtinstrument, staat in deze notitie centraal. Met enige regelmaat wordt de gemeente verzocht om medewerking te verlenen aan de aanpassing van de voorwaarden van een erfpachtrecht met toepassing van het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging, het Beleid voor de herziening van voortdurende erfpachtrechten bij Transformatie en/of het Beleid perceeluitbreiding (inclusief tuinuitbreiding) van erfpachtrechten (deze beleidsregels hierna steeds kortheidshalve aangeduid als het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging), om toe te staan dat een erfpachtrecht (ook) als hotel of voor logiesfuncties mag worden gebruikt.

In deze notitie is de gedragslijn van de gemeente neergelegd voor de behandeling van deze verzoeken, specifiek voor erfpachtrechten die in nee-gebieden liggen als bedoeld in de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 en verder.

2.
Aanleiding

Uit de evaluatie van het overnachtingsbeleid is gebleken dat het strenge overnachtingsbeleid de realisatie van alle hotelkamers na 2017 niet heeft kunnen voorkomen. Dat komt deels omdat sommige afspraken al waren gemaakt voordat het strenge beleid van kracht werd. Dit is de zogenaamde pijplijn van lopende initiatieven. Deze lijst wordt korter.

Daarnaast zitten er nog steeds vrij veel onbenutte hotelfuncties in bestemmingsplannen (locaties waar een hotel planologisch is toegestaan, maar geen hotel is gevestigd). Dit noemen we ook wel directe rechten. Directe rechten zijn rechten waar eigenaren/erfpachters, ontwikkelaars en exploitanten gebruik van kunnen maken zonder dat de gemeente hier actief aan mee hoeft te werken door aanpassing of afwijking van het bestemmingsplan. Als er een hotelfunctie in het bestemmingsplan is opgenomen, en het plan aan alle overige wet- en regelgeving voldoet, kan de gemeente de omgevingsvergunning niet weigeren. Ook niet in een nee-gebied. Afwegingsruimte voor weigering is er alleen als er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Als (toch) een omgevingsvergunning wordt aangevraagd fungeert het Overnachtingsbeleid als kader om de aanwezige

afwegingsruimte in te vullen en dit functioneert goed. Een aanpassing van de gebiedskaart alleen kan er dus niet voor zorgen dat hotelplannen kunnen worden tegengehouden als het bestemmingsplan wél in een hotel voorziet. De initiatief-nemer maakt dan gebruik van zijn directe recht.

De lijst met lopende initiatieven, die worden ontwikkeld op basis van een direct recht, wordt daardoor langer. Deze directe rechten vormen in feite een 'planologische overcapaciteit' van hotelruimte, waarvan het in de meeste gevallen thans niet wenselijk is dat deze wordt gebruikt. Dit geldt in het bijzonder in de voornoemde nee-gebieden.

Om één en ander getalsmatig in context te plaatsen: het Overnachtingsbeleid hield rekening met een toename van 8.000 hotelkamers, op basis van het strenge 'nee' en 'nee, tenzij'-beleid. Via de directe rechten zijn of worden sinds 2017 echter ook – bovenop de geplande 8.000 kamers – 2.400 extra kamers gerealiseerd. Dit is dus al een toename van 30% méér dan beleidsmatig wenselijk.

Hierom heeft het college in april 2019 opdracht gegeven om de mogelijkheden van de inzet van het erfpachtinstrument nader te onderzoeken. De vraag die voorligt is de volgende: is er privaatrechtelijke sturing mogelijk met als doel ongewenste hotelontwikkelingen tegen te houden? Oftewel: kan de gemeente als grondeigenaar medewerking weigeren aan het aanpassen van de erfpacht-voorwaarden zodat privaatrechtelijk het gebruik van het erfpachtrecht als hotel niet is toegestaan, ook als het bestemmingsplan wel deze gebruiksfunctie biedt?

3.
Covid-19

De gevolgen van COVID-19 zijn van grote invloed op de hotelsector. Voor COVID-19 was er in Amsterdam sprake van een grote vraag naar hotelkamers. De verwachting is dat deze vraag terugkeert zodra de beperkende maatregelen zijn opgeheven. Het huidige overnachtingsbeleid is daarom tijdens en vooral in de herstelperiode na de crisis onverminderd van belang. Amsterdam blijft inzetten op het afremmen van de groei van hotelkamers, vanuit de gedachte dat de bewoners centraal staan en de bezoekers welkom blijven.

Uit een onderzoek onder investeerders en exploitanten van Cushman & Wakefield uit 2020 komt naar voren dat de verwachting is dat het toerisme zich zal herstellen en het aantal reizigers in het post-COVID-tijdperk zal terugkeren naar het niveau van voor de crisis. De bereidheid en de wens om te reizen blijft bestaan en de Benelux, met Amsterdam op één, blijft hierin een zeer populaire bestemming. Gelet op verwachte groeicijfers is de bestuurlijke wens om nieuwe hotel-ontwikkelingen verder af te remmen door de coronapandemie niet gewijzigd. Het college heeft de door amsterdam&partners opgestelde Visie 2025 Herontwerp Bezoekerseconomie in de raadsbrief van 17 februari 2021 onderschreven en daarmee uitgesproken niet terug te willen naar de situatie van voor de pandemie. De ambitie om de toename van hotels te beperken blijft en het aanscherpen van het overnachtingsbeleid maakt hier onderdeel van uit.

4.
Doelstelling inzet erfpacht

Dat er ondanks het strenge beleid toch nieuwe hotels bijkomen in het 'nee'-gebied is onwenselijk. Daarom heeft het college opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de inzet van het erfpachtinstrument. De gemeente Amsterdam is grondeigenaar in grote delen van de stad, en geeft in die hoedanigheid percelen in erfpacht uit. Ook erfpacht is een instrument om regie te voeren op ruimtelijke ontwikkelingen. Het geeft de mogelijkheid om privaatrechtelijk te sturen op nieuwe ontwikkelingen. Met i.c. als doel: het voorkomen van nieuwe hotels en de uitbreiding van al aanwezige hotels in nee-gebieden.

De gemeente mag in een erfpachtakte gebruiksbeperkingen opleggen, die verder gaan dan het bestemmingsplan. In een erfpachtakte kunnen de mogelijke gebruiksfuncties van een erfpachtrecht limitatief worden omschreven. Bijvoorbeeld: uitsluitend te gebruiken voor kantoorruimte, of als bedrijfsruimte. In de erfpachtakte kan zo feitelijk worden bepaald dat een gebouw niet voor hotelfuncties mag worden gebruikt, ook al verzet het bestemmingsplan zich niet tegen dit gebruik. Dit kan overigens alleen als een ander gebruik (privaatrechtelijk en planologisch) wel mogelijk is. Dit instrument kan nieuwe hotels voorkomen die passen in huidige bestemmingsplannen waar meerdere functies mogelijk zijn. Een erfpachter kan de gemeente verzoeken om in te stemmen met een gebruik (en/of bebouwing) van het erfpachtrecht dat afwijkt van de toepasselijke erfpachtbepalingen, waaronder in de erfpachtakte vastgelegde bestemming, toegestane gebruik en bebouwing van het in erfpacht uitgegeven perceel.

Amsterdam heeft hiertoe in haar huidige Beleid Bestemmings- en bebouwings-wijziging opgenomen dat er voor een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging in een erfpachtcontract in beginsel alleen toestemming wordt verleend als deze wijziging past binnen de publiekrechtelijke regelgeving én als geen gemeentelijk belang zich tegen de wijziging verzet. Binnen het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (Gemeenteblad 28 juni 2017, 143786) zit dus ruimte voor een belangenafweging, als een erfpachter verzoekt om de erfpachtakte zodanig aan te passen dat hij het erfpachtrecht (bijvoorbeeld) als hotel mag gebruiken (zie hieronder, artikel 3 lid 2 sub a uit het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging).

Artikel 3 uit het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging luidt:

1. *De erfpachter heeft voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente nodig voor een bestemmings- en/of bebouwingswijziging. Als de gemeente een aanbieding doet op basis van dit beleid, is dit een aanbieding onder voor-behoud van bestuurlijke goedkeuring (artikel 9). Slechts wanneer de erfpachter deze aanbieding volledig en onvoorwaardelijk, schriftelijk accepteert, komt de overeenkomst tot stand onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring. De bestuurlijke goedkeuring of de onthouding daarvan vindt plaats met een besluit van het bevoegd bestuur (artikel 10). Door een goedkeurend bestuurlijk besluit komt het voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring te vervallen en treedt de overeenkomst in werking. De wijziging van het erfpachtrecht wordt vervolgens vastgelegd in een erfpachtakte (artikel 11)*

2. *De gemeente verleent alleen toestemming voor een bestemmings- en/of bebouwingswijziging als:*
   a. *het verlenen ervan past binnen de dan geldende publiekrechtelijke regelgeving en er zich geen **gemeentelijk belang** tegen verzet, en*
   b. *met de erfpachter volledige overeenstemming is bereikt over de voorwaarden die aan de toestemming zijn verbonden. Deze overeenstemming moet blijken uit een volledige en onvoorwaardelijke, schriftelijke acceptatie van een gemeentelijke aanbieding tot het verlenen van de gevraagde toestemming.*

In het beleid Bestemmings- en bebouwingswijzing zelf is niet omschreven wanneer er sprake is van een gemeentelijk belang dat zich tegen een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging verzet. Om een stevigere juridische grondslag voor afwijzing te vormen is het omschrijven hiervan wenselijk.

N.B. Onder omstandigheden kan een verzoek om herziening bij Transformatie, als bedoeld in het Beleid voor de herziening van voortdurende erfpachtrechten bij Transformatie (Gemeenteblad 27 december 2017, 230373) ook een verzoek tot gebruiks- en/of bebouwingswijziging behelzen. Artikel 4 lid 2 van het beleid bepaalt dat een herzieningsverzoek kan worden afgewezen als het gemeentelijk belang zich tegen de herziening verzet. Indien in het kader van een herzieningsverzoek wordt verzocht om toestemming voor (het uitbreiden van) een hotelfunctie, is de beleidstoepassing die in deze notitie is neergelegd ook van toepassing op het herzieningsverzoek.

Het overnachtingsbeleid en de evaluatie uit 2019 zijn op zichzelf belangrijke pijlers voor de invulling van het gemeentelijk belang. Echter een aanvulling hierop versterkt dit. Conclusie: het is mogelijk dat de gemeente geen medewerking verleent aan de wijziging van erfpachtvoorwaarden inzake de bestemming of bebouwing van het erfpachtrecht – ook als deze bestemming publiekrechtelijk is toegestaan – mits hiertoe een gemeentelijk belang bestaat.

Met deze notitie wordt het gemeentelijk belang om de toename van overnachtingscapaciteit in de toekomst te blijven afremmen nader ingevuld. Deze notitie heeft derhalve te gelden als de concretisering en invulling van de beleidsruimte die wordt geboden in artikel 3 lid 2 sub a in het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (en in artikel 4 lid 2 in het Beleid voor de herziening van voortdurende erfpachtrechten bij Transformatie, artikel 3 lid 2 sub a in het Beleid perceeluitbreiding (inclusief tuinuitbreiding) van erfpachtrechten), met betrekking tot de behandeling van verzoeken om de bebouwing en/of privaatrechtelijke bestemming van een erfpachtrecht zodanig te wijzigen dat hierin (ook) een hotel kan worden geëxploiteerd of (verdere) logiesfuncties mogelijk worden gemaakt. Deze notitie is alleen van toepassing op verzoeken die betrekking hebben op erfpachtrechten gelegen in de 'nee'-gebieden als aangeduid in bijlage 1 bij de "Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 en verder".

Een verzoek om een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging al dan niet in samenhang met een herziening bij transformatie wordt in ieder geval afgewezen als deze aanvraag op de datum van de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan en/of andere ruimtelijke besluiten. Alleen als publiekrechtelijk mogelijkheid zou bestaan tot realisatie van een hotel, wordt toegekomen aan de in deze notitie beschreven belangenafweging.

De in deze notitie neergelegde gedragslijn is onmiddellijk na bekendmaking van het collegebesluit waarbij deze notitie wordt vastgesteld, van toepassing.

5. Gemeentelijk belang

Hieronder wordt het gemeentelijk belang, als bedoeld in artikel 3 lid 2 sub a van het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging, nader uitgewerkt. Er zijn meerdere beleidsstukken waarin dit gemeentelijke belang bij het afremmen van de groei van overnachtingscapaciteit al wordt onderstreept. Deze zijn in deze notitie samengebracht. Allereerst gaat het in op de huidige druk op de leefbaarheid en daarna op de toekomstige druk als de gemeente geen actie onderneemt. Tot slot welke rol het erfpachtinstrument gaat spelen om invulling te geven aan de ambitie uit het coalitieakkoord: 'bezoekers zijn welkom, maar de bewoner staat centraal'.

Groei aantal hotelkamers

Zowel het aantal hotelkamers als het aantal hotelovernachtingen in Amsterdam is de laatste jaren sterk gestegen.

Zoals hierboven al toegelicht, was bekend dat het aantal hotelkamers in Amsterdam na de inwerkingtreding van het Overnachtingsbeleid in 2017 nog zou toenemen met ongeveer 8.000 kamers. Dit betrof de zogenaamde 'pijplijn' met lopende initiatieven. Sindsdien zijn er nog 2.400 hotelkamers aan deze 'pijplijn' toegevoegd. Dit zijn hotelinitiatieven die in 2017 nog niet bekend waren en zonder medewerking van de gemeente konden worden ontwikkeld, overwegend op basis van directe rechten in bestemmingsplannen. Het totaal aantal te realiseren hotelkamers in de 'pijplijn' is daarmee thans al 30% hoger dan waarvan uit werd gegaan ten tijde van de vaststelling van het Overnachtingsbeleid. Deze aanvullende toename van hotelkamers is niet overeenkomstig de ambitie om de groei van het aantal hotels af te remmen en is vanuit het oogpunt van leefbaarheid in de stad een ongewenste ontwikkeling.

Ook blijft het aantal hotelovernachtingen in Amsterdam toenemen. Ten opzichte van 2018 is het aantal overnachtingen in 2019 gestegen met ca. 10%, tot 18,4 miljoen overnachtingen door 9,2 miljoen hotelgasten.

Huidige leefbaarheid

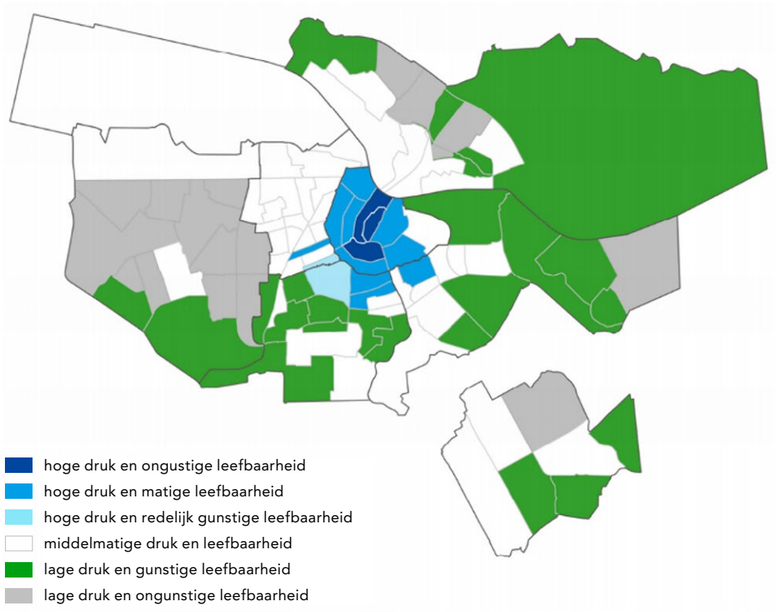
'Bezoekers zijn welkom, maar de bewoner staat centraal' (Stad in Balans, 2018-2022). Dat staat centraal in de ambitie van de gemeente om het evenwicht tussen leefbaarheid en gastvrijheid te herstellen. Het programma Stad in Balans benoemt maatregelen om de leefbaarheid die onder druk staat door het groot aantal bezoekers te waarborgen. De visie Duurzame Bezoekerseconomie (2020) onderschrijft deze ambitie en hierin wordt vastgesteld dat teruggaan naar de situatie voor de coronacrisis onwenselijk is. In 2020 telt de stad 533 hotels met 39.913 hotelkamers. Hiermee heeft Amsterdam een – naar Europese maatstaven – hoge hotelintensiteit. Uitbreiding van hotelkamers is nog mogelijk in de regiogemeenten in de MRA. Het aanbod hotels is een belangrijke facilitator van de drukte in de stad. Een deel van de groeiende stroom bezoekers wordt afgeremd als het aanbod van hotels niet meer groeit.

Amsterdam zet het belang van de leefbaarheid voorop. Leefbaarheid is de blik van de bewoner op de omgeving. Als de buurt leefbaar is dan sluit de omgeving aan bij de wensen en behoefte van de bewoner. Om de leefbaarheid te beoordelen zijn meerdere factoren van belang. Een deel van die factoren is gerelateerd aan het aantal bezoekers. In het onderzoek Toeristische Draagkracht van Wijken (OIS,

2020) is de leefbaarheid gemeten. Daaruit blijkt dat buurten met een hoge toeristische druk vaak ook slecht scoren op de leefbaarheid, zie figuur 1. Geen van de buurten met een hoge toeristische druk staan in de top tien buurten met beste buurtontwikkeling. Kortom, hoewel de bewoners in sommige toeristische buurten nu tevreden zijn over de buurt, zien zij de toekomstige ontwikkelingen negatief tegemoet. In andere toeristische buurten is de leefbaarheid nu al slecht en wordt deze naar verwachting steeds slechter (OIS, 2020).

Figuur 1: Kaart toeristische druk en leefbaarheid (OIS, 2020)

De spreiding van wijken naar toeristische druk en bezoekers gerelateerde leefbaarheid over de stad



De visie Duurzame Bezoekerseconomie (2020) benadrukt eveneens de gevolgen van de grote hoeveelheden bezoekers op de leefbaarheid. Amsterdammers dreigen te vervreemden van de binnenstad of zijn dit al. De drukte en het wangedrag van sommige bezoekers geven overlast (te denken valt aan bijvoorbeeld geluidsoverlast, afval, bovenmatige drukte, ongewenst gedrag). Bovendien is het voorzieningenaanbod in het centrum eenzijdig en vooral gericht op toeristen en Amsterdammers blijven weg uit de binnenstad (amsterdam&partners, 2020).

Uit de Stadsenquête Drukte en Balans (2017) bleek dat de bewoners uit het centrum meer drukte ervaren dan bewoners in andere wijken. Niet alleen overdag maar ook ‘s nachts. Veel centrumbewoners hebben ideeën aangedragen om de drukte te verminderen. Een verregaande hotelstop in de hele stad is daar één van. Ook bezoekers die weliswaar buiten het centrum verblijven, bezoeken overdag en ‘s avonds de binnenstad.

Toekomstige druk

Toerisme groeit wereldwijd, in Europa was de groei in 2019 3%. In Amsterdam was de groei van buitenlandse toeristen met 9% sterker dan in andere Europese steden. Dit blijkt uit het rapport Toerisme MRA 2019-2020. Amsterdam scoort ook

relatief hoog op toeristische intensiteit. In 2019 waren er per 100 Amsterdammers 5,8 hotelovernachtingen. Deze intensiteit neemt al jaren toe en de druk op de omgeving wordt daardoor steeds groter (MRA, 2020).

Het aantal bezoekers aan Amsterdam is de afgelopen vijftien jaar verdubbeld. Van 11 miljoen bezoekers in 2005 tot 22 miljoen bezoekers in 2019. Bijna de helft van de bezoekers komt uit Nederland. De coronapandemie heeft de bezoekersstroom flink laten afnemen, maar de verwachting is dat na de coronacrisis de bezoekers Amsterdam weer zullen vinden. Zonder ingrijpen is de prognose dat het bezoekersaantal in 2030 is opgelopen tot een aantal van 28 miljoen in 2030 (Prognose en Scenario’s Bezoekers 2030, OIS).

De helft van de bezoekers blijft overnachten in de stad. Dat zijn meer dan tien miljoen mensen, waarvan 90% in een hotel verblijft. Hotels voorzien in het overgrote deel in de vraag naar overnachtingsplekken. Ondanks het strenge overnachtingsbeleid blijft het aantal hotelkamers toenemen. Naast dat het aantal hotelkamers in de ‘pijplijn’, als gezegd, al aanmerkelijk veel hoger is dan waar ten tijde van vaststelling van het Overnachtingsbeleid van is uitgegaan, legt dit ook een grote druk op de stad in verhouding tot de regio Amsterdam. Zo is al 70% van de hotelkamers in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) in Amsterdam te vinden, en neemt de hotelcapaciteit in Amsterdam bovendien sneller toe dan in de rest van de regio (gemiddelde groei van 8% versus 5%).

Spreiding

Het programma Stad in Balans verricht verschillende activiteiten om de leefbaarheid te verbeteren. Zo zet de gemeente in op spreiding van hotels in de stad en naar de regio. Spreiding van hotels heeft onvoldoende invloed op de drukte in de binnenstad. Hoewel sommige delen van de stad extra bezoekers graag zouden verwelkomen, zorgen extra hotels er niet voor dat bezoekers daar ook blijven. De toeristische hotspots trekken nu eenmaal de toeristen aan. Ook andere maatregelen zoals bewustwordingscampagnes en samenwerkings-verbanden helpen onvoldoende om de leefbaarheid in buurten terug te krijgen (Stad in Balans, 2020).

6.
Juridische onderbouwing

Juridisch onderzoek door gemeenteadvocaat Pels Rijcken wijst uit dat de inzet van erfpacht geen onaanvaardbare doorkruising is van een publiekrechtelijke regeling, waardoor de tweewegenleer geen obstakel is. De gemeente mag in de erfpachtakte gebruiksbeperkingen opnemen, die verder gaan dan het bestemmingsplan. Dit betekent ook dat de gemeente medewerking mag weigeren als een erfpachter verzoekt om deze gebruiksbeperkingen te wijzigen of laten vervallen.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat bij het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten met als doel ruimtelijke ordening te bedrijven niet bij voorbaat sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van de Wet ruimtelijke ordening.[1] In het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad is tamelijk ongeclausuleerd geoordeeld dat privaatrechtelijke gebruiksbeperkingen toelaatbaar zijn. Als deze staande praktijk moet worden doorbroken, is het in de woorden van de Hoge Raad aan de wetgever om daar actie op te ondernemen. In het arrest Chidda oordeelde de Hoge Raad dat het de gemeente was toegestaan om dat gemeentelijke belang via het privaatrecht te behartigen, ondanks dat dit niet via het bestemmingsplan kon.

De gemeente kan dus in de erfpachtakte gebruiksbeperkingen opleggen die verder gaan dan het bestemmingsplan. Zo kan worden bepaald dat een gebouw of kavel niet voor een logiesfunctie mag worden gebruikt, ook al verzet het bestemmingsplan zich niet tegen dit gebruik. Een verzoek van de erfpachter om dit gebruik tóch toe te staan, mag worden afgewezen.

Uit het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging volgt dat de gemeente een verzoek om méér bebouwing of gebruiksmogelijkheden toe te staan dan volgt uit de voorwaarden in de erfpachtakte, kan afwijzen indien een gemeentelijk belang hier zich tegen verzet. Het beschermen en bevorderen van de leefbaarheid in de stad is bij uitstek een gemeentelijk belang.

Belangenafweging

Met het voorgaande is gegeven dát de gemeente in de erfpachtakte gebruiks-voorwaarden kan en mag stellen die verdergaan dan het bestemmingsplan. Dit geldt dus ook voor erfpachtrechten waarvan het gebruik als hotelfunctie niet wordt toegestaan, en voor het niet verlenen van medewerking aan de aanpassing van erfpachtvoorwaarden om een hotel/logiesfunctie wel of alsnog toe te staan. Niettemin past de gemeente deze bevoegdheid niet willekeurig toe. Zoals ook is neergelegd in het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging, moet bij ieder verzoek om een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging worden beoordeeld of zich hier geen gemeentelijk belang tegen verzet. Pas als dat het geval is, wordt de toestemming op basis daarvan geweigerd.

1 HR 8 juli 1991, NJ 19914/691, Kunst- en Antiekstudio Lelystad; HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642, Chidda (ook wel: Amstelimmo of ADM-terrein). Deze jurisprudentie is gewezen onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), maar is ook onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) nog van kracht. Zie Hof Den Bosch 16 april 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:BZ9334 en Hof Arnhem-Leeuwarden 13 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:2418.

In deze paragraaf zal de gemeente nader toelichten waarom specifiek bij verzoeken tot het toestaan van een privaatrechtelijke hotelbestemming van een erfpachtrecht of de uitbreiding daarvan, het gemeentelijk belang zich in beginsel tegen die toestemming verzet.

Het belangrijkste startpunt voor het gemeentelijk belang is dat een verdere toename van het aantal hotelkamers in de stad zo veel als mogelijk moet worden beperkt. Zoals hierboven toegelicht, staat de leefbaarheid van de stad al onder druk door de grote hoeveelheid bezoekers. Het beperken van de toename van hotelkamers is een belangrijk instrument om deze ontwikkeling te remmen of zelfs te keren.

De gemeente vindt het vanuit haar positie als grondbezitter/erfverpachter in beginsel niet aanvaardbaar om aan de toenemende bezoekersaantallen ten koste van de leefbaarheid van de stad bij te dragen, door als grondeigenaar/erfverpachter in te stemmen met verzoeken om aanpassing van erfpacht-voorwaarden waardoor de komst van extra overnachtingscapaciteit mogelijk wordt gemaakt of gefaciliteerd. Ook in die privaatrechtelijke hoedanigheid hoort de gemeente immers niet het belang van de stad uit het oog te verliezen.

Daarbij hecht de gemeente eraan dat juist de privaatrechtelijke route geschikt is om snel de planologische overcapaciteit te beteugelen. Hoewel de gemeente voornemens is om op termijn deze overcapaciteit planologisch op te lossen, is dat geen snel afgeronde klus. Thans vigeren zo'n 450 bestemmingsplannen met bestemmingen die (mede) hotelkamers mogelijk maken. Het wegbestemmen van de overcapaciteit vereist zorgvuldig onderzoek, terwijl in ieder geval tot het moment dat de ontwerpen voor de gewijzigde bestemmingsplannen ter inzage zijn gelegd, een omgevingsvergunning voor de realisatie een hotel kan worden aangevraagd. Daarbij geldt bovendien dat de eerste wijzigingen als 'signaal' kunnen dienen dat ook elders de mogelijkheden tot realisatie van hotels worden wegbestemd. Dit kan leiden tot een *hausse* aan vergunningaanvragen voor hotels op de plekken waar het planologisch (nog) wel mag. Om effectief de toename van het aantal hotelkamers te kunnen remmen, is het erfpachtinstrument dus belangrijk. Dat laat onverlet dat de gemeente bij de herziening van een bestemmingsplan (of na inwerkintreding van de Omgevingswet: het omgevingsplan) ook zal kijken naar de overcapaciteit. De in deze notitie neergelegde toepassing van het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging is derhalve één spoor van een integrale aanpak om de toename van hotelkamers af te remmen, om de leefbaarheid van de stad te beschermen en te bevorderen.

Het voorgaande gaat steeds over de wijze waarop het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging *in beginsel* wordt toegepast. Als de beleidstoepassing vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig uitpakt, kan van het beleid worden afgeweken. De gemeente voorziet daarom in ieder geval in overgangsrecht (zie hieronder). Maar van geval tot geval kan worden beoordeeld of het, de belangen zoals in dit stuk toegelicht onverlet, onredelijk is om een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging te weigeren. Het is aan de aanvrager om in dat geval bijzondere omstandigheden aan te voeren. In dit verband kan worden gedacht aan de situatie waarin de aanvrager ten minste evenveel overnachtings-capaciteit definitief onttrekt aan het aanbod in de stad als het aantal dat hij wil realiseren in het betrokken erfpachtobject, of als zijn aanvraag anderszins met zekerheid niet leidt tot een toename van de overnachtingscapaciteit. Hiertoe kunnen ook voorwaarden aan de instemming worden verbonden. Als een verzoek uitsluitend betrekking heeft op een bebouwingswijziging, kan een wijziging in een voorliggend geval van dermate ondergeschikte aard worden bevonden dat deze

ook kan worden toegestaan. Ook bebouwingswijzigingen die uitsluitend zien op verbetering van bijvoorbeeld de toegankelijkheid of duurzaamheid van een object – onder de voorwaarde dat de overnachtingscapaciteit niet toeneemt – zouden mogelijk aanvaardbaar kunnen zijn.

Bij het voorgaande zij ook benadrukt dat de voorwaarden bij lopende erfpachtsituaties niet door de gemeente tussentijds en zonder instemming van de erfpachter worden aangepast. Het niet verlenen van medewerking aan de aanpassing van erfpachtvoorwaarden is uitdrukkelijk uitsluitend aan de orde als de erfpachter zelf om het toestaan van een privaatrechtelijke hotelbestemming verzoekt. In gevallen waarin deze toestemming al is gegeven, wordt deze niet ingetrokken of ongedaan gemaakt.

Tot slot herhaalt de gemeente dat de gedragslijn die in deze notitie is opgenomen, is beperkt tot verzoeken die betrekking hebben op 'nee'-gebieden". In 'nee, tenzij'-gebieden blijft als vertrekpunt gelden dat een verzoek om een privaatrechtelijke bestemmings- en/of bebouwingswijziging naar of van een hotelfunctie primair wordt getoetst op verenigbaarheid met alle relevante publiekrechtelijke kaders (zoals: het bestemmingsplan, het Overnachtingsbeleid).

Overgangsrecht

De gemeente heeft ook oog voor de belangen van de erfpachter. Het is niet de bedoeling dat de voorliggende gedragslijn tot gevolg heeft dat partijen die een erfpachtrecht gekocht hebben en erop rekenden dat de privaatrechtelijke bestemming in overeenstemming zou worden gebracht met de publiekrechtelijke bestemming, worden benadeeld. Daarom voorziet de gemeente in overgangsrecht.

Het hier neergelegde beleid is niet van toepassing op verzoeken om een privaatrechtelijke bestemmingswijziging naar een hotelfunctie, indien (cumulatief):

i) de erfpachter kan aantonen hiertoe vóór bekendmaking van deze notitie onomkeerbare investeringsbeslissingen te hebben gedaan met het oog op de realisatie van een hotel(uitbreiding), én
ii) de erfpachter voornemens is om voor eigen rekening en risico de aangevraagde hotelbestemming/-uitbreiding te (doen) realiseren.

Het overgangsrecht is erop gericht om partijen die vóór bekendmaking van deze notitie een erfpachtrecht hebben gekocht om hier voor eigen rekening en risico een hotel(uitbreiding) in te (doen) realiseren, niet onevenredig te benadelen.

Van een onomkeerbare investeringsbeslissing (ad i) is in ieder geval sprake als degene die verzoekt om een bestemmings- en/of bebouwingswijziging vóór bekendmaking van deze notitie het betrokken erfpachtrecht heeft gekocht met de bedoeling om hier een hotel te realiseren of uit te breiden. Zo wordt voorkomen dat een partij die vóór bekendmaking van deze notitie een erfpachtrecht aankoopt om hier een hotel op te realiseren – en die hier in zijn prijsvorming ook van uit is gegaan – schade lijdt. Instemming wordt vervolgens alleen verleend als de verzoekende erfpachter voornemens is om voor eigen rekening en risico het hotel (of de uitbreiding hiervan) te (laten) realiseren. Het overgangsrecht is niet bestemd voor gevallen waarin een hotelbestemming louter of primair wordt aangevraagd om de (verkoop)waarde van het erfpachtrecht te verhogen.

Een verzoeker die een beroep doet op het overgangsrecht, dient zelf aan te tonen dat hij voldoet aan de hierboven omschreven voorwaarden.

Samenvatting

Met deze notitie wordt de inzet van het erfpachtinstrument onderbouwd. Door invulling te geven aan het gemeentelijke belang uit het Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging kan de gemeente medewerking aan een privaatrechtelijke bestemmingswijziging t.b.v. een hotelontwikkeling in een nee-gebied, weigeren (= niet meewerken aan de aanpassing van een erfpachtrecht).



Colofon

Opdrachtnemer Economische Zaken in samenwerking met Grond & Ontwikkeling
Datum November 2021

amsterdam.nl