

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2417

Datum uitspraak

29 april 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de burgemeester aan [partij] een exploitatievergunning alcoholverstrekkend horecabedrijf met terras met een looptijd van 3 jaar verleend. Bij besluit van 8 september 2022 (besluit 1) heeft de burgemeester van Amsterdam het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het de toestemming voor het exploiteren van het terras betreft, de overige bezwaren ongegrond verklaard, het besluit van 7 december 2021 ingetrokken voor wat betreft het terras en dit besluit voor het overige in stand gelaten. Bij besluit van 6 april 2023 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden afgewezen. Op 7 december 2021 is aan [partij] een exploitatievergunning verleend op het adres [locatie] in Amsterdam. Hierna heeft [partij] de horecagelegenheid [bedrijf] geëxploiteerd op deze locatie. Partijen zijn verdeeld over het karakter van deze horecagelegenheid. Met besluit 1 heeft de burgemeester de exploitatievergunning in stand gelaten met uitzondering van de toestemming voor het exploiteren van het terras. Met besluit 2 heeft college het besluit tot weigering om handhavend op te treden in stand gelaten.

Volledige tekst

202407341/1/A3.

Datum uitspraak: 29 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Amsterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 november 2024 in zaak nr. 22/4991 en 23/5988 in het geding tussen:

[appellant]

en

1. de burgemeester van Amsterdam;
2. het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de burgemeester aan [partij] een exploitatievergunning alcoholverstrekkend horecabedrijf met terras met een looptijd van 3 jaar verleend.

Bij besluit van 8 september 2022 (besluit 1) heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het de toestemming voor het exploiteren van het terras betreft, de overige bezwaren ongegrond verklaard, het besluit van 7 december 2021 ingetrokken voor wat betreft het terras en dit besluit voor het overige in stand gelaten.

Bij besluit van 6 april 2023 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden afgewezen.

Bij besluit van 22 augustus 2023 (besluit 2) heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakt bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 november 2024 heeft de rechtbank de door [appellant] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 april 2026, waar [appellant], de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M. de Jong, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. van Looij en J.F. Kruijt, zijn verschenen. Verder is [bedrijf], vertegenwoordigd door [partij], als derde-belanghebbende gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 7 december 2021 is aan [partij] een exploitatievergunning verleend op het adres [locatie] in Amsterdam. Hierna heeft [partij] de horecagelegenheid [bedrijf] geëxploiteerd op deze locatie. Partijen zijn verdeeld over het karakter van deze horecagelegenheid. Met besluit 1 heeft de burgemeester de exploitatievergunning in stand gelaten met uitzondering van de toestemming voor het exploiteren van het terras. Met besluit 2 heeft college het besluit tot weigering om handhavend op te treden in stand gelaten.

Wettelijk kader

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester in besluit 1 onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij [bedrijf] onder horeca van categorie IV schaaft. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de burgemeester [bedrijf] redelijkerwijs heeft kunnen scharen onder horeca van categorie IV. De burgemeester heeft het motiveringsgebrek volgens de rechtbank in het verweerschrift en op de zitting hersteld. Daarom heeft de rechtbank dit gebrek gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat [bedrijf] geen overtredingen heeft begaan die het college verplichtten tot handhavend optreden. De rechtbank heeft tot slot geoordeeld dat de openingstijden zijn gekoppeld aan de betreffende categorie en dat de burgemeester hier bij het verstrekken van een exploitatievergunning in beginsel geen nadere motivering voor hoeft te geven. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat voor de burgemeester reden had moeten zijn af te wijken van de standaard vergunde openingstijden.

Gronden en beoordeling hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester [bedrijf] redelijkerwijs heeft kunnen scharen onder horeca van categorie IV, omdat de horecagelegenheid zich in de hoofdzak richt op maaltijdverstrekking. De caféactiviteiten hebben volgens [appellant] een structureel karakter en zijn niet aan te merken als ondergeschikt. Hij verwijst hiertoe naar de plattegrond van [bedrijf], de reclame die wordt gemaakt voor activiteiten, de inrichting van [bedrijf] en de omstandigheid dat van de bezoekers geen maaltijdconsumptie wordt verwacht. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Horecanota Stadsdeel Oost 2012 (de horecanota) geen geldend beleid meer is. De nota is van belang voor de interpretatie van het bestemmingsplan Oostelijk Havengebied Noord (het bestemmingsplan), omdat deze een aanknopingspunt bevat dat horecabedrijven met een hybride karakter in de zwaarste categorie vallen. Daarbij is volgens [appellant] van belang dat de horecanota in dezelfde periode als het nog altijd geldende bestemmingsplan tot stand is gekomen. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de openingstijden gekoppeld zijn aan de betreffende categorie en dat de burgemeester hier bij het verstrekken van een exploitatievergunning in beginsel geen nadere motivering voor hoeft te geven. De burgemeester heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom niet van de standaard openingstijden kan worden afgeweken. De rechtbank heeft niet onderkend dat besluit 1 op dit punt ondeugdelijk is gemotiveerd. [appellant] betoogt tot slot dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college handhavend had moeten optreden. [bedrijf] is wel degelijk een café in de zin van horeca van categorie III. Daarom is de exploitatievergunning in strijd met het bestemmingsplan, aldus [appellant].

5. Volgens het bestemmingsplan rust op het adres [locatie] in Amsterdam de bestemming 'Gemengd-1' en gelden de functieaanduidingen horeca van categorie I en horeca van categorie IV. In de eerste bouwlaag, zoals hier aan de orde, is horeca van deze categorieën toegestaan. In artikel 1.32, onder f, van de planvoorschriften is 'horeca IV' gedefinieerd als: een bedrijf of inrichting gericht op het verstrekken van ter plaatse bereide maaltijden, inclusief (alcoholische) dranken, zoals een restaurant, eetcafé of bistro.

6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester [bedrijf] redelijkerwijs heeft kunnen scharen onder horeca van categorie IV, omdat het zich in de hoofdzaak richt op maaltijdverstrekking. De burgemeester heeft zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat [bedrijf] een informele eetgelegenheid is, gelet op de uitgebreide menukaart, de inrichting die grotendeels is gericht op het voor directe consumptie verstrekken van maaltijden of etenswaren en de ruimte die is ingericht met tafels waaraan gegeten of gedronken kan worden. De Afdeling volgt de toelichting van de burgemeester dat een eetcafé wordt gekenmerkt door het feit dat de keuken op een bepaald tijdstip sluit, waarna bezoekers zonder eetverplichting consumpties kunnen gebruiken. Dat er een bar en een klein ondergeschikt loungegedeelte is en [bedrijf] activiteiten organiseert en promoot die ook kunnen plaatsvinden in een café, maakt niet dat de burgemeester het als horeca van categorie III heeft moeten aanmerken. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1345](#), onder 8. Als [appellant] de indruk heeft dat de nadruk bij [bedrijf] verschuift naar het verstrekken van (sterke) alcoholische dranken (horeca van categorie III), kan hij het college verzoeken om handhavend op te treden.

7. Het betoog slaagt in zoverre niet.

8. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat voor [bedrijf] in beginsel de openingstijden gelden als bedoeld in artikel 3.12, eerste lid, onder a, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (APV), tenzij de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid om hiervan af te wijken. De overlastmeldingen gaan voor een groot deel over overlast die wordt veroorzaakt op het terras, en dit geschil heeft geen betrekking op het terras. De overige meldingen die gaan over de rokers en vertrekkende gasten geven ook geen blijk van structurele overlast. De Afdeling ziet daarom met de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester op grond van artikel 3.15 van de APV in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat had moeten afwijken van de standaard vergunde openingstijden.

9. Het betoog slaagt ook voor het overige niet.

10. De gronden die [appellant] voor het overige in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. Wat [appellant] heeft aangevoerd geeft de Afdeling geen reden voor het oordeel dat de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de uitspraak van de rechtbank onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 14 tot en met 17, 22 en 23 opgenomen overwegingen, die hierboven samengevat zijn weergegeven, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Conclusie

11. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

12. De burgemeester en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Meijer
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Dijkshoorn
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2026

735-1101

Bijlage

Wettelijk kader

Bestemmingsplan Oostelijk Havengebied Noord

1.32 horeca

a. horeca I: een bedrijf of inrichting gericht op de verkoop van al dan niet voor consumptie ter plaatse bereide kleine etenswaren, het verstrekken van alcoholvrije dranken en/of het verstrekken van consumptie-ijs, zoals een fastfoodrestaurant, cafetaria, snackbar, shoarmazaken, lunchroom, koffie-theehuis of ijssalon;

b. horeca IIa: een bedrijf of inrichting gericht op de verhuur van zalen aan gezelschappen, al dan niet in combinatie met het verstrekken van eten en drinken en/of een gelegenheid alleen toegankelijk voor leden, zoals een zalenverhuurbedrijf of sociëteit;

c. horeca IIb: een bedrijf of inrichting welke de gelegenheid biedt om te dansen, zoals een dancing of discotheek;

d. horeca III: een bedrijf of inrichting gericht op het verstrekken van sterke alcoholische dranken, zoals een café of bar;

e. horeca IV: een bedrijf of inrichting gericht op het verstrekken van ter plaatse bereide maaltijden, inclusief (alcoholische) dranken, zoals een restaurant, eetcafé of bistro;

f. horeca V: een bedrijf of inrichting gericht op het aanbieden van logies, zoals een hotel of pension;

g. horeca C (culturele horeca): horeca bij culturele of sociaalmaatschappelijke instellingen met een meervoudige programmering, waarbij de cultuuruiting niet los kan worden gezien van de horecacomponent dan wel bij culturele of sociaal-maatschappelijke instellingen die beschikken over een bijzonder pand of een bijzondere ruimte die kan worden verhuurd voor bijeenkomsten en feesten;

Algemene Plaatselijke Verordening 2008

Artikel 3.3 Algemene weigeringsgrond

Het bevoegde bestuursorgaan weigert de vergunning voor een bedrijf als de exploitatie daarvan in strijd is met een bestemmingsplan of een beheersverordening.

Artikel 3.8 Exploitatie van een horecabedrijf

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een horecabedrijf te exploiteren.

[...]

Artikel 3.11 Bijzondere weigeringsgronden

1. De burgemeester weigert de vergunning als de exploitant of de leidinggevende van een alcoholvrij bedrijf niet voldoet aan de in artikel 3.10 gestelde eisen.
2. De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren als naar zijn oordeel het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf, de openbare orde of de veiligheid nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf.
3. Bij de toepassing van de in het vorige lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met:
 - a. het karakter van de straat en de wijk waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen;
 - b. de aard van het horecabedrijf;
 - c. de spanning waaraan het woon- en leefklimaat ter plaatse reeds bloot staat;
 - d. de wijze van bedrijfsvoering door de exploitant of de leidinggevende en
 - e. het levensgedrag van de exploitant of leidinggevende.

Artikel 3.12 Openingstijden alcoholverstrekkende bedrijven

1. Het is verboden een alcoholverstrekkend bedrijf voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten op andere tijdstippen dan
 - a. van 07.00 tot 01.00 uur en in het weekeinde van 07.00 tot 03.00 uur als het bedrijf een dagzaak is;
 - b. van 09.00 tot 03.00 uur en in het weekeinde van 09.00 tot 04.00 uur als het bedrijf een avondzaak is;
 - c. van 09.00 tot 04.00 uur en in het weekeinde van 09.00 tot 05.00 uur als het bedrijf een nachtzaak is.
2. In de nacht dat de zomertijd ingaat wordt de sluitingstijd van bedrijven die op het uur dat de zomertijd ingaat open mogen zijn, met één uur verlengd.

Artikel 3.15 Afwijkende openingstijden

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat de openingstijden van het horecabedrijf beperken.

[...]

Artikel 3.17 Terrassen

1. Als een vergunningaanvraag tevens betrekking heeft op de exploitatie van één of meer terrassen beslist de burgemeester, voor zover deze terrassen zich op de weg bevinden, ook over de ingebruikneming van de weg ten behoeve van het terras, dit in afwijking van het bepaalde in artikel 4.3. van deze verordening.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3.11, tweede lid kan de burgemeester de in het eerste lid bedoelde ingebruikneming van de weg weigeren als:
 - a. het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;

b. het beoogde gebruik een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg of

c. het beoogde gebruik afbreuk doet aan andere publieke functies van de weg, inclusief de bescherming van het uiterlijk aanzien daarvan.