

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:4405
Datum uitspraak	29 november 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om het gebruik van het verzamelgebouw aan de [locatie 1]-[locatie 2] en [locatie 3], [locatie 4], [locatie 5], [locatie 6] en [locatie 7] in Rotterdam (hierna: het pand) in strijd met het bestemmingsplan "Waalhaven en Eemshaven" (hierna: het bestemmingsplan) te staken en gestaakt te houden. [appellant] is de eigenaar en gebruiker van het verzamelgebouw. Een controle door een toezichthouder heeft uitgewezen dat het gebouw aan de [locatie 1]-[locatie 2] wordt gebruikt voor een autohandel en garagebedrijf, het gebouw aan de [locatie 3] als woning en het gebouw aan de [locatie 8] als wasstraat. Dit gebruik is niet in overeenstemming met de hier geldende bestemmingen "Bedrijf - 2" en "Waarde-Archeologie - 3" in het bestemmingsplan "Waalhaven en Eemhaven". Hier zijn slechts maritieme dienstverlening en andere havengerelateerde kantoren en activiteiten toegestaan.

Volledige tekst

202205760/1/R3.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Rotterdam (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 augustus 2022 in zaak nr. 21/1035 in

het geding tussen:
[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 23 juli 2020 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om het gebruik van het verzamelgebouw aan de [locatie 1]-[locatie 2] en [locatie 3], [locatie 4], [locatie 5], [locatie 6] en [locatie 7] in Rotterdam (hierna: het pand) in strijd met het bestemmingsplan "Waalhaven en Eemshaven" (hierna: het bestemmingsplan) te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 13 januari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 augustus 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. O. Albayrak, advocaat te Den Haag, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.W. de Jong en mr. G. Dundas-Tel, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is de eigenaar en gebruiker van het verzamelgebouw. Een controle door een toezichthouder heeft uitgewezen dat het gebouw aan de [locatie 1]-[locatie 2] wordt gebruikt voor een autohandel en garagebedrijf, het gebouw aan de [locatie 3] als woning en het gebouw aan de [locatie 8] als wasstraat. Dit gebruik is niet in overeenstemming met de hier geldende bestemmingen "Bedrijf - 2" en "Waarde-Archeologie - 3" in het bestemmingsplan "Waalhaven en Eemshaven" (hierna: het bestemmingsplan). Hier zijn slechts maritieme dienstverlening en andere havengerelateerde kantoren en activiteiten toegestaan. Het gebruik is volgens het college ook niet op grond van de overgangsbepaling uit het bestemmingsplan toegestaan. Dat leidt er volgens het college toe dat het gebruik in strijd is met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het college heeft [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om het strijdige gebruik te staken en gestaakt te houden.

[appellant] is het niet met dit besluit eens.

Intrekking deel hoger beroep

2. Op de zitting heeft [appellant] het hoger beroep over de wasstraat aan de [locatie 8] ingetrokken. Het hoger beroep gaat alleen nog over de autohandel en het garagebedrijf aan de [locatie 1]-[locatie 2].

Overtreding?

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het gebruik van de [locatie 1]-

[locatie 2] op grond van de overgangsbepaling van het bestemmingsplan wel is toegestaan. Volgens hem heeft de rechtbank een verkeerde maatstaf aangelegd door te overwegen dat het aan [appellant] was om te bewijzen dat het gebruik door deze overgangsbepaling wordt beschermd. Verder is volgens hem niet bepalend of het gebruik sinds de peildatum feitelijk is veranderd, maar of het in omgevingsrechtelijke zin is veranderd. Dat is hier niet het geval, nu het gebruik van dit gebouw op de peildatum voor een beddenzaak, net als het huidige gebruik, valt onder "handel en nijverheid" zoals onder het vorige planologische regime was toegestaan.

3.1. Het bestemmingsplan is op 4 april 2018 in werking getreden. De overgangsbepaling van het bestemmingsplan staat in artikel 77 van de planregels. Artikel 77.2 (Overgangsrecht gebruik) luidt:

"77.2.1 Bestaand gebruik

Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

77.2.2 Strijdig gebruik

Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

77.2.3 Verboden gebruik

Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

77.2.4 Uitzonderingen op het overgangsrecht gebruik

Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

3.2. Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 6 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3752](#)) heeft overwogen, rust in beginsel op degene die een beroep doet op het overgangsrecht de plicht om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is.

De Afdeling ziet in de omstandigheid dat de rechtbank in rechtsoverweging 5.4 overweegt dat de bewijslast voor een geslaagd beroep op het overgangsrecht ligt bij degene die daar een beroep op doet, geen reden om aan te nemen dat de rechtbank bij haar beoordeling van het beroep is afgeweken van deze maatstaf.

3.3. De Afdeling overweegt allereerst dat het college is uitgegaan van de aanwezigheid van een autohandel en garage aan de [locatie 1]-[locatie 2]. Het college heeft dat in het besluit van 23 juli 2020 ook toegelicht: in juni is [bedrijf A] en [bedrijf B] gestart aan de [locatie 1], en op 15 juni 2018 is [bedrijf C] ingeschreven op het adres [locatie 9]-[locatie 2]. Anders dan [appellant] op de zitting heeft aangenomen, gaat het bij het strijdige gebruik dus niet uitsluitend om de showroom.

3.4. Voor zover aangenomen kan worden dat op de peildatum een beddenzaak in het gebouw was gevestigd, heeft de rechtbank daarin terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat een gebruik voor een autohandel en garage wordt beschermd door het overgangsrecht. Dat

het bij beide vormen van gebruik gaat om handel en nijverheid, laat onverlet dat deze in ruimtelijk opzicht niet op één lijn kunnen worden gesteld. Zoals het college op de zitting naar voren heeft gebracht, geldt voor een autohandel en garage een zwaardere milieucategorie met grotere ruimtelijke gevolgen dan voor een beddenzaak. Ten opzichte van een beddenzaak houden een autohandel en garage naar hun aard dan ook een grotere afwijking van het bestemmingsplan in. Alleen al daarom heeft de rechtbank terecht overwogen dat dit een verandering van gebruik in de zin van artikel 77.2.2, van de planregels is, zodat het beroep van [appellant] op het overgangsrecht niet slaagt. Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college aan zijn besluit geen belangenafweging ten grondslag heeft gelegd, althans onvoldoende uiteen heeft gezet hoe het de belangen heeft afgewogen. Hij wijst erop dat hij het verzamelgebouw zeer kort na inwerkingtreding van het bestemmingsplan heeft aangekocht, in de veronderstelling dat hier nog altijd een showroom voor auto's was toegestaan, zoals die hier ook eerder was gevestigd en was toegestaan. In het gebied is veel leegstand. Het stoppen van het gebruik van het gebouw zal tot verdere verloedering van het gebied leiden en het gebouw zal onverkoopbaar zijn.

4.1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het college, anders dan [appellant] aanvoert, in het besluit van 23 juli 2020 een belangenafweging heeft opgenomen, mede aan de hand van wat [appellant] in zijn zienswijze naar voren heeft gebracht. Verder is het college in het besluit van 13 januari 2021 ingegaan op wat [appellant] in bezwaar naar voren heeft gebracht.

4.3. Wat [appellant] in hoger beroep over zijn belangen naar voren brengt, komt er op neer dat hij het gebruik van het gebouw voor een autohandel en garagebedrijf wil kunnen blijven voortzetten. De rechtbank heeft in dit verband terecht overwogen dat er geen sprake is van concreet zicht op legalisatie dat aan handhavend optreden in de weg staat. [appellant] heeft geen aanvraag om omgevingsvergunning gedaan en het college heeft in de besluiten uiteengezet dat het ook niet bereid zou zijn om een omgevingsvergunning te verlenen, omdat het college dit gebruik in stedenbouwkundige zin niet aanvaardbaar vindt.

Verder heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het gebruik van het gebouw in strijd met het bestemmingsplan is geen overtreding van geringe aard en ernst. Dat [appellant] niet op de hoogte was van het nieuwe bestemmingsplan, en het gebouw heeft gekocht in de onjuiste veronderstelling dat een autohandel en garagebedrijf nog altijd waren toegestaan, hoefde voor het college geen aanleiding te zijn om af te wijken van de veranderde stedenbouwkundige uitgangspunten die aan het nieuwe bestemmingsplan ten grondslag liggen. Verder overweegt de Afdeling dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat het gebouw onverkoopbaar zal zijn als het niet mag worden gebruikt voor autohandel en garagebedrijf.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Borman

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

727