

Afdeling Bouw- en Woningtoezicht

Betreft: het legaliseren van bestaande loodsen en gebruik van de projectlocatie als fouragehandel, op het adres Hoge Limiet 87 te Rotterdam – kenmerk: 5265329 / OMV.20.06.00525

Datum: 23 maart 2021

Aanleiding en achtergrond

Op 28 mei 2019 hebben wij uw aanvraag om omgevingsvergunning ontvangen voor het legaliseren van bestaande loodsen en gebruik van de projectlocatie als fouragehandel, op het adres Hoge Limiet 87 te Rotterdam. Bij besluit van 20 augustus 2019 hebben wij de aangevraagde vergunning verleend. Hiertegen is bezwaar gemaakt en op 30 januari 2020 heeft een hoorzitting plaatsgevonden bij de Algemene bezwarencommissie. Op advies van de Algemene bezwarencommissie hebben wij bij besluit van 17 april 2020 het bezwaar gegrond verklaard en besloten de aangevraagde vergunning alsnog te weigeren. Reden hiervan was dat niet de juiste procedure was gevoerd voor het verlenen van de vergunning.

Voorts is op 25 juni 2020 een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning ingediend. Deze aanvraag is in behandeling genomen en met de juiste procedure, te weten de uitgebreide procedure, voorbereid. Deze zienswijzennota maakt onderdeel uit van de motivering van het besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning.

Planologische situatie:

De locatie waar de aanvraag betrekking op heeft, ligt in het gebied waar het bestemmingsplan "Schiebroek" van kracht is en heeft hierin de bestemming(en) "Bedrijf-1" (artikel 3), dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie" (artikel 35) en "Waarde-archeologie 3" (artikel 33). Daarnaast heeft het de volgende aanduidingen: bedrijfswoning en max. bebouwingspercentage 25 % en max. bouwhoogte 6 meter.

Er is geen strijd met de bestemmingen "Waarde-Cultuurhistorie" en "Waarde-archeologie".

Uw aanvraag is in strijd met de volgende regels van het bestemmingsplan:

- Artikel 3.1, omdat op voor "Bedrijf-1" bestemde gronden de beoogde fouragehandel niet is toegestaan;
- Het bebouwingspercentage op de verbeelding in combinatie met artikel 1.10, omdat het maximaal toegestane bebouwingspercentage van 25% met ca. 38 % wordt overschreden. De oppervlakte van het bouwvlak is namelijk ca. 2870 m2 en de bestaande bebouwing bedraagt 1728 m2. Er is dan ook 63% bebouwd; en
- Artikel 39.7, omdat de op de verbeelding maximaal toegestane bouwhoogte van 6 meter met ca. 0,7 meter wordt overschreden.

Dit betekent dat er naast een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (ex artikel 2.1, lid 1, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verder Wabo) tevens een omgevingsvergunning voor de activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening benodigd is (ex artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo). De regels uit het bestemmingsplan laten geen ruimte voor het toestaan van afwijking.

Procedure afwijken van het bestemmingsplan

Om het plan mogelijk te maken dient een afwijking te worden toegestaan met toepassing van artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3°, van de Wabo, oftewel de zogenoemde uitgebreide procedure. Volgens de aanhef van dit artikel kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend, indien het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Op grond van artikel 3.10 van de Wabo dient de voorliggende omgevingsvergunning overeenkomstig de uitgebreide voorbereidingsprocedure (paragraaf 3.3. van de Wabo) te worden voorbereid. Dit brengt met zich mee dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de aanvraag van toepassing van is.

Vooroverleg

Onderdeel van de uitgebreide procedure is dat, op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 van de Wabo, als bedoeld in artikel 6.18 van het Besluit omgevingsrecht, vooroverleg wordt gevoerd met overlegpartners. Wij hebben vooroverleg gevoerd met de DCMR, de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en de provincie Zuid-Holland. Zij zijn om een reactie op het voorliggende plan gevraagd, met name ten aanzien van de goede ruimtelijke onderbouwing en bijbehorende berekening van de stikstofdepositie.

De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond is akkoord gegaan met de ruimtelijke onderbouwing onder een aantal voorwaarden die aan de omgevingsvergunning zullen worden verbonden. De overige overlegpartners zijn akkoord met de ruimtelijke onderbouwing dan wel menen dat hun belangen niet in het geding komen door de aanvraag.

Verklaring van geen bedenkingen

Ingevolge artikel 6.5, lid 1, van het Besluit ruimtelijke ordening, wordt de omgevingsvergunning niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Volgens artikel 6.5, lid 3 van het Besluit ruimtelijke ordening kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin deze verklaring niet is vereist. Op 23 juni 2011 heeft de gemeenteraad categorieën van gevallen aangewezen waarin een "verklaring van geen bedenkingen" niet noodzakelijk is. Onderhavige aanvraag valt onder de categorieën van gevallen, namelijk onder 1 en 3.

Dit leidt ertoe dat geen verklaring van geen bedenkingen benodigd is. Immers, het plan is stedenbouwkundig aanvaardbaar geacht, dus gesteld kan worden dat het voldoet aan stedenbouwkundige randvoorwaarden.

Met het raadsbesluit van 23 juni 2011 is ook besloten dat wel een verklaring van geen bedenkingen vereist is indien ten minste 1/5 van de raadsleden dat aangeeft. Afgesproken is daarom dat alle aanvragen om een omgevingsvergunning die passen binnen de door de raad aangewezen categorieën van gevallen via de lijst van doorlopende stukken aan de raad worden voorgelegd, waarna de raadsleden 14 dagen de tijd hebben om een beroep te doen op deze uitzondering. Wij hebben bij brief van 27 juli 2020 het project aan de raad voorgelegd. De raad heeft geen beroep gedaan op de uitzondering, waardoor de raad heeft ingestemd met het project.

Ter inzage legging

De ontwerpvergunning heeft van vrijdag 18 december 2020 tot en met donderdag 28 januari 2021 ter inzage gelegen.

Zienswijzen

Tijdens de terinzagelegging zijn op 27 januari 2021 zienswijzen ingediend (ontvangen op 28 januari 2021) door [REDACTED] namens [REDACTED]. De zienswijzen zijn tijdig ingediend en daarom ontvankelijk. Hieronder volgt een reactie op de zienswijzen.

Reactie op ingediende zienswijzen

1. Loodsen zijn veel te groot en vormen ernstige inbreuk op karakter van de Hoge Limiet Reactie

Om het plan mogelijk te maken dient een afwijking te worden toegestaan met toepassing van artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3°, van de Wabo, oftewel de zogenoemde uitgebreide procedure. Volgens de aanhef van dit artikel kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend, indien het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke onderbouwing is door alle overlegpartners akkoord bevonden. Het plan is meermalen ruimtelijk beoordeeld door de ambtelijke Bebouwingscommissie, welke commissie onder meer bestaat uit stedenbouwkundigen. De Bebouwingscommissie heeft eerst ten aanzien van de inmiddels herroepen vergunning en later ten aanzien van onderhavige aanvraag overwogen dat aan het plan medewerking kan worden verleend. Er bestaan geen

inhoudelijke en stedenbouwkundige bezwaren tegen de legalisatie van de loodsen en het gebruik hiervan als fouragehandel. Het betreft hier een specifieke historische gegroeide situatie, zowel qua bebouwing als gebruik. In 1997 heeft er op de projectlocatie een brand gewoed waardoor (een deel van) de bedrijfsbebouwing, welke stamde van rond het jaar 1879, is vernietigd (koeien- en varkensstallen). Omdat dit een calamiteit betrof heeft initiatiefnemer in overleg met de gemeente destijds op de locatie nieuwe bedrijfsbebouwing opgericht zonder hiervoor een vergunning aan te vragen. In 2008 heeft opnieuw een brand gewoed en is wederom een gedeelte van de bedrijfsbebouwing vernietigd en later opnieuw opgebouwd zonder de benodigde vergunningen. Initiatiefnemer is voornemens de projectlocatie, welke initiatiefnemers vader al pachtte van de gemeente, te kopen en de bestaande bedrijfsvoering ter plaatse voort te zetten. Omdat binnen de projectlocatie loodsen zijn gerealiseerd zonder vergunning, diende hiervoor alsnog een vergunningsprocedure doorlopen te worden om deze bedrijfsbebouwing te legaliseren.

Naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift tegen de inmiddels herroepen vergunning is de beoordeling van de Bebouwingscommissie op 5 februari 2020 aangevuld met een nadere stedenbouwkundige beoordeling. Daarin is overwogen dat uit de kaart van 1927 blijkt dat langs de Ringdijk en Lintweg (de huidige Hoge Limiet) lintbebouwing met een forse omvang niet ongevoelen was. Bij een historisch lint hoort een in de tijd gegroeide situatie met een afwisseling van gebouwen met een verschillende 'korrelgrootte'; deels woningen en deels bedrijfsbebouwing. De huidige loodsen aan de Hoge Limiet 87 zijn weliswaar fors qua omvang – en vormen een contrast met de omringende bebouwing – maar zijn voor een historisch lint niet atypisch qua omvang. Ook oogt het gebouw weliswaar groot vanuit de lucht, maar is dat op maaiveld anders door de aanwezigheid van beplanting.

Het plan wordt dan ook ruimtelijk aanvaardbaar geacht en is hiermee niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

2. *Geen rechtvaardiging voor verlenen omgevingsvergunning. De bezwaren zijn evident, aangezien het bouwplan volstrekt niet past in de omgeving en de bedrijfsexploitatie hinder (verkeer, parkeren, geur en stof) en schade aan de openbare weg veroorzaakt.*

Reactie

Voor wat betreft de zienswijze dat het bouwplan niet in de omgeving zou passen wordt verwezen wordt naar hetgeen is toegelicht in de reactie op punt 1.

Ten aanzien van de hinder die wordt ondervonden van de verkeers- en parkeersituatie, geur en stof wordt opgemerkt dat op dit perceel bedrijvigheid is toegestaan. Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan is derhalve ook meegewogen dat daaraan inherent een bepaalde mate van overlast is voor de omgeving die kennelijk aanvaardbaar is geacht.

Van belang bij onderhavige bedrijfsvoering ten aanzien van de verkeers- en parkeersituatie is dat op locatie minimaal klantcontact is. Verkeersbewegingen en parkeren gebeuren dan ook minimaal. Initiatiefnemer veroorzaakt de meeste verkeersbewegingen met de tractor en hij levert de producten bij zijn klanten af. Dit is ook een belangrijke overweging geweest bij het verlenen van vrijstelling van de parkeereis.

Voor wat betreft de geur- en stofhinder wordt opgemerkt dat indien de ondernemer niet zou voldoen aan de voor hem geldende regels uit de milieuwetgeving, dit een handhavingsaangelegenheid is. Reclamant kan hiervoor een melding doen bij de DCMR.

De bedrijvigheid is overigens niet nieuw is op deze locatie, maar deze vindt hier al vele jaren plaats op dezelfde wijze. Het college is nooit op de hoogte geweest van overlast en heeft derhalve tot op heden geen overtredingen geconstateerd van milieuwetgeving.

Het college wordt nu ook ten eerste male gewezen op schade aan de openbare weg. Of initiatiefnemer de veroorzaker van de betreffende schade is, kan niet zonder meer worden aangenomen. Bovendien is dit geen aangelegenheid die in deze procedure wordt meegenomen. Ingeval van schade kan dit gemeld worden via <https://www.rotterdam.nl/loket/schade-en-verzekeringszaken/>

3. Illegaliteit wordt beloond

Reactie

De illegaliteit bestond uit bouwen van de loodsen zonder vergunning en het handelen in strijd met het bestemmingsplan. De onderhavige aanvraag is een verzoek tot legalisatie en moet net als iedere aanvraag in behandeling worden genomen, het college heeft daarbij niet de vrijheid om de aanvraag niet te behandelen en een alternatief zoals sloop voor te stellen.

Dat deze illegale bebouwing reeds geruime tijd aanwezig is, is meegewogen bij de beoordeling van de vraag of afgeweken kan worden van het bestemmingsplan, maar deze afweging was niet doorslaggevend. Bij strijd met het bestemmingsplan zijn ruimtelijke afwegingen doorslaggevend voor de vraag of aan het legalisatieverzoek wordt meegewerkt. Indien er geen ruimtelijke beletselen zijn en het college staat positief ten opzichte van de gerealiseerde bebouwing en het gebruik, wordt er meegewerkt aan het legalisatieverzoek.

In alle gevallen van illegale bebouwing, moet het college legalisatiemogelijkheden onderzoeken, alvorens er handhavend kan worden opgetreden. Dit is vaste rechtspraak. Immers, handhaving is gericht op het beëindigen van een overtreding en ook legalisatie is een manier om een overtreding te beëindigen. Ingeval van bebouwing die groter is dan het bestemmingsplan toelaat, dient de bebouwing te passen binnen de ruimtelijke beleidskaders die naast het bestemmingsplan bestaan. Aangezien de bebouwing hierbinnen past, moet er door het college medewerking worden verleend aan het afwijken van het bestemmingsplan. Doet het college dit niet, dan handelt het in strijd met het eigen beleid en dat is niet toegestaan. Van het belonen van illegaliteit is dan ook geenszins sprake.

4. Geen duurzame behoefte

Reactie

Het vereiste van de duurzame behoefte komt uit de Ladder voor duurzame verstedelijking in artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening. Deze ladder en daarmee de duurzame behoefte is hier niet van toepassing.

5. Initiatiefnemer is geen pachter. Hij gebruikt de grond om niet. Het aanbod van de gemeente aan initiatiefnemer om de gronden te kopen is in strijd met de Kadernota Vastgoed.

Reactie

Aspecten als de precieze pachtsituatie, het gebruik om niet dan wel de vraag of het aanbod van de gemeente voldoet aan de Kadernota Vastgoed, is voor de afwegingen die worden gemaakt in de afwijkingsprocedure slechts relevant, indien sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering. Die evidentie kan alleen worden vastgesteld door de burgerlijke rechter. Documenten waaruit blijkt dat de burgerlijke rechter dit heeft vastgesteld zijn niet overgelegd. Voor het overige kunnen voornoemde aspecten niet meewegen bij deze afwijkingsprocedure. Doorslaggevend bij de te maken afwegingen is of er wordt voldaan aan ruimtelijke beleidskaders.

6. De verlening van de omgevingsvergunning staat er niet aan in de weg dat de gronden in overeenstemming met de ruime bestemming zullen worden gebruikt

Reactie

Op onderhavig perceel rust onder meer de bestemming Bedrijf-1. Het perceel behoudt na het doorlopen van deze procedure deze bestemming. Gebruik dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan is uiteraard toegestaan en kan niet worden tegengegaan. Indien in de toekomst de bedrijfsactiviteiten worden uitgebreid binnen de kaders van het bestemmingsplan, dan is dit niet in strijd met geldende wet- en regelgeving.

7. Afwijken parkeereis niet gerechtvaardigd

Reactie

In het ontwerpbesluit is uitvoerig gemotiveerd waarom wij van mening zijn dat kan worden afgeweken van de parkeereis in de zin van artikel 3 van de Beleidsregeling Parkeernormen auto en fiets gemeente Rotterdam 2018. Reclamant stelt dat de parkeerplaatsen feitelijk niet bruikbaar zijn. Wij zien geen reden om niet aan te nemen dat de ingang van de loods nog

steeds goed bereikbaar is na aanleg van de parkeerplaatsen. Indien er een olietank aanwezig is op de locatie van de parkeerplaatsen, dan gaan wij ervan uit dat deze wordt verwijderd om de parkeerplaatsen te kunnen aanleggen.

Overigens blijkt uit het fotomateriaal waarnaar reclamant verwijst geenszins dat momenteel gebruik wordt gemaakt van trailers. Het fotomateriaal is namelijk zeer gedateerd. Al zouden er trailers worden gebruikt door de initiatiefnemer of diens klanten, dan zien wij niet in waarom die trailers niet zouden kunnen worden geparkeerd op de nog aan te leggen parkeerplaatsen.

8. Ten onrechte wordt de gemeenteraad niet betrokken

Reactie

Verwezen wordt naar de passage 'Verklaring van geen bedenkingen'. Anders dan reclamant stelt, valt onderhavig project onder het aanwijzingsbesluit van de raad, en wel onder het geval onder 1: 'Projecten die in overeenstemming zijn met een reeds vastgestelde stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, Stadsvisie Rotterdam, ontwerpbestemmingsplan of ander ruimtelijk kader'.

Zoals hierboven is toegelicht past het bouwplan binnen de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Om die reden is het project aan de raad voorgelegd. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de beroepsmogelijkheid. De raad is derhalve op de hoogte van het plan en betrokken voor zover noodzakelijk.

9. Ruimtelijke onderbouwing is ondeugdelijk ten aanzien van het Rijksbeleid, provinciaal beleid, milieu, water en natuur.

Zoals hierboven is aangegeven, heeft er vooroverleg plaatsgevonden in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening. De betrokken overlegpartners hebben ieder akkoord gegeven voor het plan. Dit impliceert dat het plan voldoet aan het door hen vastgestelde beleid ten aanzien van de onderwerpen die reclamant aanhaalt.

Overigens zijn de aangehaalde structuurvisie en omgevingsvisie slechts bindend voor de opstellers daarvan, niet voor ons college.

10. De welstandsbeoordeling is onbegrijpelijk en er is geen stedenbouwkundige beoordeling uitgevoerd

Naar aanleiding van de bezwarenprocedure heeft de Commissie voor Welstand en Monumenten op 6 februari 2020 een nadere onderbouwing van haar advies uitgebracht. Hierin is uitvoerig aangegeven waarom het plan toch voldoet aan redelijke eisen van welstand. Hiertegenover stelt reclamant slechts zijn eigen mening. Wij wijzen in dit verband op vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt overwogen dat wij, hoewel wij niet aan een welstandsadvies zijn gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij ons berusten, aan het advies van de welstandscommissie in beginsel doorslaggevend betekenis mogen toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat wij dit niet - of niet zonder meer - aan ons oordeel omtrent de welstand ten grondslag hebben mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien door reclamant een advies wordt overgelegd van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd wordt aangevoerd dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria.

Nu er geen tegenadvies is overgelegd of gemotiveerd is aangegeven waarom het welstandsadvies niet kan worden overgenomen, zijn wij van oordeel dat wij het welstandsadvies bij de besluitvorming kunnen betrekken.

Anders dan reclamant stelt heeft er een stedenbouwkundige beoordeling plaatsgevonden. Zie de eerder gegeven reacties hierboven.

11. Planschade en staatssteun

Gesteld wordt dat indien staatssteun wordt teruggevorderd en planschade moet worden betaald, de bedrijfsvoering niet kan worden voortgezet. Reclamant meent dat het hierdoor allerminst zeker is dat de uitvoerbaarheid van de vergunning vast staat.

Krachtens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van het project waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts dan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, als wij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het project niet kon worden uitgevoerd.

De te legaliseren bedrijfsbebouwing is reeds gerealiseerd en de bedrijfsvoering is al decennia lang aanwezig op dit perceel. In zoverre is de vergunning reeds uitgevoerd en het college ziet dan ook geen belemmeringen voor de financiële uitvoering van de vergunning. Het college is verder van oordeel dat planschade of terugvordering van staatssteun de financieel-economische uitvoerbaarheid niet belemmeren, omdat niet is vastgesteld dat sprake is van planschade. Dat er in casu sprake is van een om-niet situatie, wil niet per definitie zeggen dat sprake is van staatssteun. Niet is gemotiveerd en evenmin is gebleken dat aan de criteria voor staatssteun is voldaan.

Concluderend zijn er geen aanwijzingen waardoor het college op voorhand zou moeten inzien dat het project niet kan worden uitgevoerd.

Conclusie

De ingediende zienswijzen zijn ongegrond en geven geen aanleiding om de ontwerpvergunning aan te passen of alsnog tot weigering over te gaan.