ONTVANGEN
18 FEB. 2019
22031-2018

Raad van de gemeente Gemert-Bakel
Postbus 10000
5420 DA GEMERT

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
15 februari 2019	201807227/2/R2	

Inlichtingen
[redacted]
070-4264582

Onderwerp
Gemert-Bakel
Bp. Gemert-Bakel Buitengebied 2017

Procedure
Voorlopige voorziening

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl

Raad van State

201807227/2/R2.
Datum uitspraak: 15 februari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

1. [redacted] (hierna tezamen en in enkelvoud [redacted] beiden wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,
2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

verzoekers,

en

de raad van de gemeente Gemert-Bakel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2017" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer [redacted] en het college beroep ingesteld. [redacted] en het college hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft de verzoeken ter zitting behandeld op 17 januari 2019, [redacted] vertegenwoordigd door [redacted], het college, vertegenwoordigd door [redacted] en de raad, vertegenwoordigd door mr. [redacted] zijn verschenen.
Voorts is ter zitting Champignonkwekerij Gemert B.V., vertegenwoordigd door [redacted], vergezeld door [redacted], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

Het verzoek van [redacted]

2. Het plan voorziet in een aantal ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied van Gemert-Bakel. Een van die ontwikkelingen betreft de bouw van twee woningen op een nu nog onbebouwd perceel aan de Roessel in Bakel. [redacted] heeft een paardenhouderij op het aangrenzende perceel aan de Roessel 8 in Bakel. [redacted] stelt dat één van die twee nieuwe woningen binnen de aan te houden afstand van 50 meter van zijn paardenhouderij komt te staan en daarmee mogelijk een belemmering zal vormen voor zijn bedrijfsvoering. Tevens is in het plan aan een strook grond die grenst aan zijn perceel de bestemming "Natuur" toegekend. [redacted] betoogt dat de groenstrook die daar zal worden aangelegd eveneens een belemmering voor zijn bedrijfsvoering zal vormen, dat deze voor overlast en schade zal zorgen en het onderhouden van zijn stallen zal belemmeren.

3. Ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Wonen" constateert de voorzieningenrechter dat aan het westelijke deel van dit plandeel – dat binnen 50 meter van de paardenhouderij van [redacted] ligt – de aanduiding 'Milieuzone – beperking milieuhinder' is toegekend. In artikel 31, lid 31.6.1, van de planregels is aan deze aanduiding de volgende bouwregel gekoppeld: "Ter plaatse van de aanduiding 'Milieuzone - beperking milieuhinder' mogen geen gebouwen en/of bouwwerken worden opgericht die blijkens aard, vorm en functie zijn bedoeld voor een (milieu)gevoelige functie(s) die omliggende (agrarische) bedrijven beperkt in het vergunde en/of toekomstige gebruik; en/of waarvoor geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd."
Uit de Zienswijzennota leidt de voorzieningenrechter af dat voor dit plandeel is beoogd om door middel van het toekennen van een aanduiding de

aan te houden afstand altijd 50 meter te laten zijn, waardoor de paardenhouderij van [redacted] niet in de ontwikkelingsmogelijkheden wordt belemmerd. Ter zitting is desgevraagd namens de raad bevestigd dat het niet de bedoeling is om op de gronden met de aanduiding 'Milieuzone - beperking milieuhinder' geurgevoelige functies toe te staan. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter brengt de formulering van bovenstaande planregel echter onvoldoende de bedoeling van de raad tot uitdrukking, namelijk dat binnen 50 meter van de paardenhouderij van [redacted] geen gevoelige objecten als bedoeld in artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij mogen worden opgericht. Met name het laatste zinsdeel – het deel na de woorden "(milieu)gevoelige functie(s)" – schept onduidelijkheid over de vraag of onder omstandigheden ter plaatse mogelijk toch geurgevoelige gebouwen zijn toegelaten.

De voorzieningenrechter volgt de raad vooralsnog niet in het standpunt, zoals toegelicht ter zitting, dat het voorgeschreven beplantingsplan dat is opgenomen in bijlage 52 bij de planregels, het oprichten van gebouwen in de zone met eerdergenoemde aanduiding feitelijk onmogelijk maakt. Daarbij is van belang dat in het beplantingsplan enkel bomen en hagen op de erfgrens zijn voorzien, waardoor tussen de beoogde woning en de erfgrens genoeg ruimte aanwezig is voor het oprichten van geurgevoelige gebouwen.

Gezien het voorgaande dient het verzoek van [redacted] in zoverre te worden toegewezen. De voorzieningenrechter ziet aanleiding om het laatste deel van artikel 31, lid 31.6.1 planregel te schorsen, te weten: "die omliggende (agrarische) bedrijven beperkt in het vergunde en/of toekomstige gebruik; en/of waarvoor geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd". Daarmee lijkt naar het oordeel van de voorzieningenrechter het resterende deel van die planregel beter aan te sluiten bij de bedoeling van de raad.

4. Voor zover het verzoek van [redacted] is gericht tegen het plandeel "Natuur" dat grenst aan zijn perceel, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen. [redacted] heeft niet aannemelijk gemaakt dat in afwachting van de bodemprocedure als gevolg van de beoogde groenstrook dusdanige belemmeringen voor hem zullen ontstaan of schade zal ontstaan dat schorsing van dit plandeel nodig is. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat in het eerdergenoemde beplantingsplan is opgenomen dat heesters op minstens vier meter en bomen op acht meter van de perceelsgrens van [redacted] moeten worden geplant. De eerste drie meter van de beoogde groenstrook zal uit een maaibare berm bestaan, zo staat in het beplantingsplan. Gelet hierop volgt de voorzieningenrechter [redacted] niet in zijn stelling dat hij de zijkant van zijn stallen niet meer zal kunnen onderhouden. Voorts verwacht de voorzieningenrechter niet dat de groenstrook reeds voor de uitspraak in de bodemprocedure zal zijn aangelegd. Anders dan [redacted] stelt, verplicht het plan niet tot aanleg van de groenstrook voorafgaand aan de bouw van de twee nieuwe woningen. Uit artikel 29, lid 29.7, onder a, van de planregels volgt dat de landschappelijke inpassing uiterlijk twee jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor die woningen moet worden aangelegd.

Ter zitting is namens de raad meegedeeld dat geen ruimtelijke bezwaren bestaan tegen het verplaatsen van de waterpoel die ook binnen de bestemming "Natuur" zal worden aangelegd en waarvan de locatie eveneens is vastgelegd in het beplantingsplan. Dit geeft op zichzelf geen reden voor schorsing van dit bestreden plandeel in afwachting van de bodemzaak, want als op korte termijn tot aanleg van deze waterpoel op de nu nog beoogde locatie zou worden overgegaan, is dit niet onomkeerbaar.

5. De raad dient ten aanzien van [redacted]op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het verzoek van het college

6. Het verzoek van het college is gericht tegen een aanzienlijk aantal plandelen, waar ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die volgens het college om verschillende redenen in strijd zijn met de 'Verordening ruimte Noord-Brabant' (hierna: de Verordening). De procedure over een verzoek om een voorlopige voorziening leent zich niet voor een uitvoerige, individuele beoordeling van alle door de provincie bestreden plandelen, zodat de voorzieningenrechter zich in veel gevallen beperkt tot de vraag of de planregeling die geldt voor de door het college bestreden plandelen mogelijk in strijd is met de Verordening.

7. Een belangrijk geschilpunt tussen de raad en het college betreft de uitleg van het begrip 'bestaand' als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Verordening, waar het gaat om het positief bestemmen in het voorliggende plan van onherroepelijke bouwvergunningen die in een aantal gevallen zijn verleend in strijd met het destijds geldende plan.

Voor zover het college stelt dat het begrip 'bestaand' in de zin van de Verordening niet verder gaat dan het eenmalige en unieke bouwrecht van het desbetreffende gebouw of bouwwerk en daaronder dus niet de mogelijkheid valt om dat vergunde gebouw of bouwwerk te herbouwen of te vernieuwen, volgt de voorzieningenrechter, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3698 (overweging 9.2), dat standpunt niet. Het ligt anders voor de uitbreidingsmogelijkheden die aan een onherroepelijk vergund gebouw of bouwwerk in het voorliggende plan worden toegekend. Naar het voorlopige oordeel vallen die extra bouwmogelijkheden niet onder het begrip 'bestaand' als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Verordening. Dit voorlopige oordeel is van belang bij sommige van de hierna te bespreken beroepsgronden van het college.

Kwaliteitsverbetering landschap

8. Het college betoogt dat elke ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.79 van de Verordening buiten bestaand stedelijk gebied gepaard moet gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap. In het voorliggende plan zijn de woonbestemmingen van negen plandelen aanmerkelijk vergroot of de bestemmingen daarvan gewijzigd en ontbreekt daarbij een kwaliteitsverbetering van het landschap. Hierdoor zijn die plandelen volgens het college in strijd met artikel 3.2 van de Verordening.

8.1. Artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening luidt: "Een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt, bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied of de omgeving".

In artikel 1.79 van de Verordening is het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' gedefinieerd als "bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologisch regime nodig is".

8.2. De negen plandelen die door het college worden bestreden, liggen naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter buiten bestaand stedelijk gebied en is daarop artikel 3.2 van de Verordening van toepassing. Bij deze plandelen is niet voorzien in de vereiste kwaliteitsverbetering. Dit wordt door de raad niet weersproken. Over de vraag of bij het positief bestemmen van in het verleden mogelijk ten onrechte verleende onherroepelijke bouw- en omgevingsvergunningen, de desbetreffende activiteiten onder het toepassingsbereik van artikel 1.79 van de Verordening vallen, is discussie mogelijk, aangezien voor het mogen verwezenlijken van de vergunde bouwwerken geen wijziging van het planologisch regime meer nodig is. De voorzieningenrechter gaat er echter vooralsnog van uit dat artikel 1.79 van de Verordening wel van toepassing is. Hierbij is van belang dat een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.79 van de Verordening niet noodzakelijkerwijs gepaard hoeft te gaan met fysieke veranderingen in het landschap, zoals het oprichten van gebouwen of bouwwerken. Onder het begrip ontwikkeling valt in sommige situaties ook het gebruik van bestaande gebouwen en bouwwerken, zoals in het geval van functieverandering. Bovendien valt gezien de definitie in de Verordening onder ontwikkeling ook het wijzigen of vergroten van bestemmingen, waardoor ander gebruik wordt toegestaan op de betrokken gronden. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:246 (overweging 2.1.1).

Hoewel het in een aantal gevallen gaat om relatief kleine vergrotingen van woonbestemmingen, verwacht de voorzieningenrechter dat in de bodemzaak door de Afdeling mogelijk zal worden geoordeeld dat de door het college bestreden plandelen – of sommige daarvan – in strijd met de Verordening zijn. Daarom wordt het verzoek van het college wat betreft de bestreden negen plandelen, die in het dictum van deze uitspraak zijn vermeld, toegewezen.

Natuurnetwerk Brabant

9. Het college wijst erop dat drie plandelen in het Natuurnetwerk Brabant (hierna: NNB) liggen en betoogt dat de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan daar mogelijk maakt pas ruimtelijk aanvaardbaar kunnen worden geacht als de begrenzing van de NNB ter plaatse van die plandelen wordt gewijzigd en daarbij compensatie plaatsvindt. De drie plandelen die door het college worden bestreden, betreffen achtereenvolgens een uitbreiding van een woonbestemming in de NNB, een nieuwe recreatiewoning in de NNB en een agrarische bestemming voor een bosperceel in de NNB. De procedure die

voor wijziging van de begrenzing van de NNB in de Verordening is opgenomen, is niet gevolgd en daarom zijn deze plandelen in strijd met artikel 5.1 van de Verordening, aldus het college.

9.1. De uitbreiding van de woonbestemming betreft de gronden aan de Hendrik Jan IJpenberglaan 41 in Elsendorp. Over de uitbreiding van de woonbestemming van dit plandeel heeft de Afdeling eerder geoordeeld in de uitspraak van 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5369 (overweging 2.5.3), over het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2006". Toen is het besluit van het college waarbij de uitbreiding in oostelijke richting is goedgekeurd door de Afdeling vernietigd. In het voorliggende plan is wederom voorzien in uitbreiding van de woonbestemming in oostelijke richting, waarbij een deel van de woonbestemming aan de zuidkant vervalt. Hiermee is dezelfde planologische situatie voorzien als in het eerdere, vernietigde bestemmingsplan.

Ter zitting is namens de raad meegedeeld dat enkel een vormverandering van de woonbestemming is beoogd en niet een vergroting van de woonbestemming, om zodoende nadelige effecten op de NNB te voorkomen. De raad heeft echter meegedeeld dat onbedoeld de woonbestemming ongeveer 200 m^2 groter is geworden. Reeds hierom zal de voorzieningenrechter dit plandeel schorsen, nu naar verwachting dit plandeel in de bodemzaak reeds om die reden zal worden vernietigd.

Dit neemt niet weg dat ter zitting is gebleken dat zowel de raad als het college niet onwelwillend staat tegenover een vormverandering van de woonbestemming voor dit perceel. Daarvoor zijn echter wel een ecologische onderbouwing en een verzoek van het gemeentebestuur aan het college om herbegrenzing van de NNB nodig. De voorzieningenrechter gaat ervan uit dat de raad ervoor zorg zal dragen dat een en ander in gang wordt gezet.

9.2. Wat betreft de nieuwe recreatiewoning op het ongenummerde bosperceel aan de Grotelseheide in Bakel, overweegt de voorzieningenrechter dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat voor de bestaande recreatiewoning op dit perceel een bouwvergunning is verleend. Daarom dient er vooralsnog van te worden uitgegaan dat de momenteel aanwezige recreatiewoning illegaal is gebouwd. Wel is in 2002 een bouwvergunning verleend voor het gedeeltelijk vernieuwen van deze recreatiewoning. Daarmee is het echter het grootste deel van de recreatiewoning nog steeds illegaal, want zelfs als ervan wordt uitgegaan dat de recreatiewoning onder het bouwovergangsrecht van een voorgaand bestemmingsplan is komen te vallen, betekent dat niet dat daarmee de gehele recreatiewoning is gelegaliseerd. Het is bestendige jurisprudentie van de Afdeling dat bouwovergangsrecht geen vervangende titel voor een bouw- of omgevingsvergunning verschaft. Dit houdt in dat het gebouw of bouwwerk illegaal is zolang daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend. Daarnaast strekt het bouwovergangsrecht niet zover dat illegale bouwwerken daarmee alsnog kunnen worden gelegaliseerd en staat derhalve niet vast dat om die reden een omgevingsvergunning zal kunnen worden verleend.

Het voorgaande leidt de voorzieningenrechter tot het voorlopige oordeel dat het toekennen van de bestemming "Recreatie" aan een klein deel van de bestaande recreatiewoning in strijd is met de Verordening. Deze

bestemming is aan dat deel van de bestaande recreatiewoning toegekend waarvoor in 2002 een bouwvergunning is verleend. Omdat het overgrote deel van de recreatiewoning illegaal is, en van het kleine deel van de woning waarvoor wel een vergunning is verleend vooralsnog niet is gebleken dat dit zelfstandig kan functioneren los van de rest van de recreatiewoning, kan aan de bouwvergunning voor het vernieuwen van het kleine deel van de recreatiewoning geen zelfstandig recht op een positieve bestemming voor dat kleine deel worden ontleend. De voorzieningenrechter zal dit plandeel dan ook schorsen, nu dit naar verwachting wegens strijd met artikel 5.1 van de Verordening zal worden vernietigd in de bodemzaak.

9.3. Met betrekking tot het toekennen van de bestemming "Agrarisch" aan een bosperceel aan de Hutten in Milheeze – dat feitelijk deels uit weiland bestaat – is ter zitting namens de raad meegedeeld dat onbedoeld de bestemming van het hele perceel is gewijzigd van "Natuur" naar "Agrarisch". Uitsluitend het deel van het perceel dat al jarenlang in gebruik is als weiland had de bestemming "Agrarisch" moeten krijgen. Reeds hierom verwacht de voorzieningenrechter dat dit plandeel in de bodemzaak zal worden vernietigd door de Afdeling. Daarom zal dit plandeel in afwachting van de bodemzaak worden geschorst.

Groenblauwe mantel

10. Het college richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf", in het bijzonder tegen de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – upcycling' dat ziet op een champignonkwekerij aan de Beeksedijk 10 in Gemert. Volgens het college is de planregeling voor dit bedrijf wat betreft het onderscheid tussen mestbewerking en mestverwerking onduidelijk en daarmee rechtsonzeker, want op basis van de planregeling is niet vast te stellen welke activiteiten bij dit bedrijf zijn toegestaan. Daarbij stelt het college zich op het standpunt dat het plan uitbreiding van mestbewerking mogelijk maakt, wat in strijd is met artikel 6.10 van de Verordening.

10.1. De raad stelt dat bij deze champignonkwekerij geen sprake is van mestbewerking, maar van mestverwerking en dat dit overeenkomstig de bestaande en vergunde bedrijfsactiviteiten is. Daarbij verwijst de raad ook naar de uitspraak van de rechtbank van 4 juli 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:3234, waarin is geoordeeld dat bij dit bedrijf geen sprake is van mestbewerking. Volgens de raad is dit plandeel dan ook niet in strijd met de Verordening.

10.2. In de planregels zijn de volgende relevante planregels opgenomen. In artikel 1, lid 1.121, is een definitie van mestbewerking opgenomen en die luidt: "toepassing van basistechnieken of combinaties daarvan met als doel de aard, samenstelling of hoedanigheid van dierlijke mest te wijzigen, zoals droging, (co)vergisting, scheiding, hygiënisatie of indamping van mest".

Artikel 4, lid 4.1, onder h, luidt: "mestbewerking, uitsluitend ten behoeve van ter plaatse geproduceerde mest".

Artikel 4, lid 4.1, onder w, luidt: "ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – upcycling' tevens voor voorzieningen ten

behoeve van een duurzame ontwikkeling en exploitatie van het bedrijf zoals mestverwerking en energie – opwekking".

10.3. Ter zitting is toegelicht dat bij deze champignonkwekerij zogenoemde 'champost' wordt verwerkt. Aan de champost wordt dierlijke mest toegevoegd en daaruit ontstaat na verhitting een nieuw product dat wordt gebruikt in de akkerbouw. Daarbij is uitdrukkelijk gesteld dat de dierlijke mest die daarbij wordt gebruikt, niet wordt bewerkt maar enkel wordt toegevoegd aan de champost. In de genoemde uitspraak van de rechtbank die ook betrekking had op deze bedrijfsactiviteiten, werd geoordeeld dat die bedrijfsactiviteiten niet in strijd zijn met de Verordening.

In de Verordening zijn uitsluitend bepalingen opgenomen over mestbewerking, zoals in artikel 6.10 waarin is bepaald dat geen toename van de gebruiksoppervlakte voor mestbewerking is toegestaan. De voorzieningenrechter constateert dat de definitie van mestbewerking in de planregels gelijkluidend is aan de definitie die is opgenomen in artikel 1.56 van de Verordening en dat in de planregels geen definitie van mestverwerking is opgenomen. Nu in artikel 4, lid 4.1, onder w, van de planregels uitsluitend over mestverwerking wordt gesproken, leidt de voorzieningenrechter daaruit af dat op de gronden van de champignonkwekerij geen mestbewerking is toegestaan. Dat in de planregels een definitie van mestverwerking ontbreekt, acht de voorzieningenrechter in dit verband niet van doorslaggevende betekenis, omdat mestbewerking wel in de planregels is gedefinieerd en op basis van het verhandelde ter zitting het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de bedrijfsactiviteiten van de bewuste champignonkwekerij onder de definitie van mestbewerking vallen. Nu in de Verordening geen bepalingen zijn opgenomen over mestverwerking, volgt de voorzieningenrechter vooralsnog het college niet dat dit plandeel in strijd is met de Verordening. Het verzoek wordt met betrekking tot dit plandeel dan ook afgewezen.

Uitbreiding veehouderijen

11. Het college wijst erop dat in de Verordening is bepaald dat veehouderijen slechts onder voorwaarden – zoals de eis van een zorgvuldige veehouderij – een groter agrarisch bouwperceel kunnen krijgen. In het plan is voor negen plandelen die betrekking hebben op veehouderijen volgens het college het agrarische bouwperceel ten onrechte groter gemaakt, omdat dit voor het positief bestemmen van vergunde bouwwerken niet noodzakelijk is. Voor de bestreden plandelen kon worden volstaan met een vormverandering van het agrarische bouwperceel, omdat nog voldoende onbebouwde ruimte op de bouwpercelen aanwezig is. Deze plandelen zijn daarom vastgesteld in strijd met verscheidene bepalingen van de Verordening, waaronder artikel 3.1 dat betrekking heeft op zorgvuldig ruimtegebruik, aldus het college.

11.1. Ter zitting is namens de raad toegelicht dat de bouwvlakken van de bewuste veehouderijen zijn aangepast, omdat is gebleken dat sommige vergunde en dus legale gebouwen en bouwwerken juist buiten het bouwvlak stonden. In het voorliggende plan zijn de bouwvlakken zodanig vergroot dat alle vergunde gebouwen en bouwwerken weer binnen het bouwvlak staan.

11.2. De voorzieningenrechter volgt de raad niet in de opvatting dat een agrarisch bouwvlak van maximaal 1,5 hectare tezamen met eventuele onherroepelijk vergunde gebouwen en bouwwerken als bestaand in de zin van artikel 2, derde lid, van de Verordening heeft te gelden en er dus geen sprake is van een uitbreiding, zeker niet nu de meeste van de bestreden plandelen nog geen bouwvlak van 1,5 hectare hebben. De voorzieningenrechter acht het op zichzelf redelijk en niet in strijd met de Verordening dat legaal opgerichte gebouwen en bouwwerken door middel van een vormverandering binnen het daarvoor bedoelde bouwvlak komen te staan. Blijkens het overgelegde verweerschrift weerspreekt de raad evenwel niet dat bij alle betrokken negen veehouderijen het agrarische bouwvlak groter is gemaakt ten opzichte van het voorgaande plan. Hoewel het in een aantal gevallen gaat om relatief kleine vergrotingen van de agrarische bouwvlakken, heeft de raad naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende gemotiveerd waarom vergroting van de bewuste negen bouwvlakken wegens ruimtegebrek noodzakelijk is en niet kon worden volstaan met een vormverandering van het bouwvlak.

Gelet hierop is de verwachting van de voorzieningenrechter dat in de bodemzaak door de Afdeling zal worden geoordeeld dat de door het college bestreden negen plandelen, die in het dictum van deze uitspraak zijn vermeld, in strijd met de Verordening zijn. Daarom wordt het verzoek van het college in zoverre toegewezen.

Niet-agrarische functies

12. Het college richt zich tegen twee plandelen die niet-agrarische functies in het buitengebied mogelijk maken. Aan het ene plandeel is de bestemming "Bedrijf" toegekend en aan het andere plandeel de aanduiding 'horeca'. Het college stelt dat bij het plandeel met de bedrijfsbestemming geen sprake is van een bestaand bouwperceel, waardoor de vestiging van een niet-agrarische functie daar in strijd is met de Verordening. Wat betreft het plandeel met de aanduiding 'horeca' merkt het college op dat de Verordening weliswaar onder voorwaarden de vestiging van een horecabedrijf op die locatie mogelijk maakt, maar die aanduiding ten onrechte geldt voor het hele perceel van 4 hectare. In de Verordening is bepaald dat bij horecabedrijven het bouwperceel maximaal 1,5 hectare mag zijn en geen bedrijf met een milieucategorie 4 of hoger mag ontstaan. Dit plandeel is daarom in strijd met artikel 7.13 van de Verordening, aldus het college.

12.1. Met betrekking tot het plandeel met de bestemming "Bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Grotelseheide 9 in Bakel, overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Uit de overgelegde stukken lijkt te volgen dat voor het bestaande gebouw op dit perceel in 1966 een bouwvergunning is verleend voor de bouw van een mestkuikenhok. Het perceel had in die tijd en in de jaren erna altijd een agrarische bestemming. In 1967 is een gewijzigde bouwvergunning verleend en de voorzieningenrechter volgt op dit punt de raad in de opvatting dat uit de bouwtekening die hoort bij deze vergunning uit 1967 blijkt dat de wijziging betrekking had op een bedrijfsruimte, waarbij in het midden van het gebouw een scheidingswand is aangebracht. Het

beoogde gebruik van het gebouw na die wijziging in 1967 valt niet op te maken uit de vergunning, maar volgens de raad wordt het gebouw sindsdien gebruikt als opslagruimte.

Het college stelt gemotiveerd dat het oorspronkelijke gebouw waarvoor de vergunningen in 1966 en 1967 zijn verleend op een meer zuidelijke locatie was gebouwd en dat het nu aanwezige gebouw derhalve illegaal is gebouwd. Of die stelling juist is, vergt nader onderzoek waarvoor deze procedure zich niet leent. Deze onduidelijkheid is wel van zodanige aard, dat dit op zichzelf reeds aanleiding geeft voor schorsing van dit plandeel. Bovendien stelt artikel 6 van de planregels voor de toegekende bestemming "Bedrijf" geen enkele beperking aan het soort bedrijfsactiviteiten die in het gebouw mogen plaatsvinden. Door middel van een aanduiding in de verbeelding is enkel in artikel 6, lid 6.1, onder q, van de planregels bepaald dat 40 m^2 van de gronden rondom het gebouw voor buitenopslag mag worden gebruikt.

Gezien het voorgaande zal in de bodemzaak door de Afdeling mogelijk worden geoordeeld dat bij dit plandeel sprake is van nieuwvestiging en het plandeel daarom is vastgesteld in strijd met artikel 6.10 van de Verordening. Het verzoek van het college dient met betrekking tot dit plandeel dan ook te worden toegewezen.

12.2. Wat betreft het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en onder andere de aanduiding 'horeca', dat betrekking heeft op de gronden aan de Pandelaar 104 in Gemert waar het Boerenbondsmuseum is gevestigd, heeft de raad ter zitting toegelicht dat onbedoeld in de planregels geen beperkingen voor deze aanduiding zijn opgenomen. Door de raad is beoogd om voor dit plandeel dezelfde regeling op te nemen als voor andere plandelen met deze aanduiding, die erop neerkomt dat uitsluitend ondergeschikte horeca is toegestaan. Ter zitting is door het college meegedeeld dat in dat geval geen bezwaren meer bestaan tegen die aanduiding. Het voorgaande geeft de voorzieningenrechter wel reden tot schorsing van de aanduiding 'horeca', voor zover daarmee in het plan meer dan ondergeschikte horeca wordt toegestaan voor deze locatie. Ter verduidelijking van het begrip 'ondergeschikte horeca' wijst de voorzieningenrechter erop dat daaronder horecavoorzieningen worden verstaan die ondergeschikt zijn aan de maatschappelijke activiteiten en vallen binnen de horecacategorieën I en II zoals opgenomen in de staat van horeca-activiteiten.

Woningen in het buitengebied

13. Het college richt zich tegen enkele nieuwe woningen die in het buitengebied mogelijk worden gemaakt, omdat dit in strijd is met artikel 6.7 of artikel 7.7 van de Verordening. Het betreft drie locaties waarop in totaal zeven woningen en bedrijfswoningen reeds aanwezig zijn.

13.1. De eerste locatie betreft twee plandelen met de bestemming "Wonen" die betrekking hebben op de percelen aan de Heereveldseweg 26a en 28 in Handel. Het college stelt dat de woning op nr. 28 oorspronkelijk de bedrijfswoning was die hoorde bij het agrarische bedrijf op het aangrenzende perceel met nr. 26. De Verordening biedt de mogelijkheid – zoals in het plan is gedaan – om de bedrijfswoning van het bedrijf af te splitsen en daaraan

een reguliere woonbestemming toe te kennen. De bedrijfswoning is in 2000 gebouwd en verving volgens het college het woongedeelte dat in een loods op nr. 26 aanwezig was. In het plan wordt ten onrechte op nr. 26a een nieuwe woning toegestaan, omdat dit in strijd is met het verbod op woningsplitsing dat is opgenomen in artikel 7.7 van de Verordening, aldus het college.

De raad stelt dat in 2005 voor de woning op nr. 26a een vergunning is verleend voor het gedeeltelijk vernieuwen ervan en er daarom sprake is van een bestaand recht op een woning, wat niet in strijd is met de Verordening.

De voorzieningenrechter overweegt dat uit de door de raad overgelegde stukken blijkt dat destijds op nr. 28 een nieuwe bedrijfswoning is gebouwd en de toenmalige bedrijfswoning op nr. 26 zou verdwijnen. In dit verband wijst de voorzieningenrechter op de voorwaarde in de bouwvergunning van 18 oktober 2000 – die is verleend voor de herbouw van de bedrijfswoning – dat het gebruik van de bestaande bedrijfswoning wordt gestaakt en op de bij die vergunning behorende tekening van 24 april 2000, waarop is vermeld dat de woonfunctie in de huidige bedrijfswoning komt te vervallen na gereedmelding van de nieuw te bouwen bedrijfswoning. Ter plaatse was derhalve maar één bedrijfswoning toegestaan. Voor de later gebouwde woning op nr. 26a is geen bouwvergunning overgelegd van de oorspronkelijke oprichting ervan, maar slechts een vergunning uit 2005 tot gedeeltelijke vernieuwing ervan. De voorzieningenrechter gaat er daarom vooralsnog vanuit dat deze bedrijfswoning grotendeels illegaal is gebouwd en er dus geen sprake is van een 'bestaand' recht als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Verordening. Voor zover daarbij sprake zou zijn van bouwovergangsrecht, verwijst de voorzieningenrechter kortheidshalve naar overweging 9.2 van deze uitspraak. Ook is daar reeds overwogen dat aan een bouwvergunning tot gedeeltelijke vernieuwing van een illegaal gebouw geen zelfstandig recht op een positieve bestemming kan worden ontleend.

Nu sprake lijkt te zijn van een illegaal opgerichte woning op nr. 26a, is de verwachting van de voorzieningenrechter dat in de bodemzaak door de Afdeling zal worden geoordeeld dat het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op het perceel aan de Heereveldseweg 26a in Handel, in strijd is met het verbod op woningsplitsing in artikel 7.7 van de Verordening, zodat het verzoek van het college voor dit plandeel wordt toegewezen. De voorzieningenrechter ziet geen reden om het plandeel dat ziet op het perceel aan de Heereveldseweg 28 te schorsen, nu dit een legale bedrijfswoning betreft die is omgezet in een burgerwoning, waartoe de Verordening de mogelijkheid biedt.

13.2. De tweede locatie betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de percelen aan de Paradijs 31, 33 en 35 in Elsendorp. Aan dit plandeel is een aanduiding toegekend die ter plaatse drie woningen toestaat. Kort samengevat maakt het plan volgens het college naast de drie bestaande bedrijfswoningen onbedoeld de bouw van nog twee bedrijfswoningen mogelijk, omdat twee bedrijfswoningen op basis van een uitsterfregeling als burgerwoning mogen worden gebruikt, dus in totaal vijf bedrijfswoningen.

Ter zitting is namens de raad toegelicht dat in het plan niet is

beoogd om meer dan drie bedrijfswoningen voor dit plandeel toe te staan. Derhalve bestaat inhoudelijk geen verschil van opvatting tussen de raad en het college over de gewenste bouwmogelijkheden voor dit plandeel. De voorzieningenrechter constateert dat in de verbeelding voor dit plandeel door middel van een aanduiding drie woningen zijn toegestaan en dat tevens door middel van een aanduiding voor die drie woningen een uitsterfregeling geldt voor het gebruik als burgerbewoning. Gelet op het verhandelde ter zitting is dit laatste een kennelijke fout, aangezien slechts voor twee van de bestaande bedrijfswoningen is beoogd een uitsterfregeling voor burgerbewoning op te nemen. Dit neemt niet weg dat de voorzieningenrechter het college niet volgt in de stelling dat voor dit plandeel onbedoeld vijf bedrijfswoningen zouden zijn toegestaan. Uit artikel 4, lid 4.1, onder i, van de planregels volgt dat binnen de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" één bedrijfswoning is toegestaan, tenzij in de verbeelding een afwijkend aantal is aangegeven. Voor dit plandeel zijn gelet op de aanduiding drie bedrijfswoningen toegestaan. De omstandigheid dat voor het gebruik van die bedrijfswoningen als burgerwoning een uitsterfregeling geldt, doet niet af aan het feit dat die woningen zijn gebouwd en bestemd als bedrijfswoning en geen reguliere woonbestemming hebben. Nu reeds drie bedrijfswoningen zijn gebouwd, biedt het plan geen mogelijkheid om nog meer bedrijfswoningen op te richten. De voorzieningenrechter ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat dit plandeel in strijd is met de Verordening. Het verzoek van het college wordt wat betreft dit plandeel dan ook afgewezen.

13.3. De derde locatie heeft betrekking op het plandeel met de bestemming "Wonen", met een aanduiding voor twee woningen, dat ziet op het perceel aan Geneneind 8 en 8a in Bakel. Volgens het college maakt het plan ten opzichte van het voorgaande plan ter plaatse een extra woning mogelijk. Op het perceel staat een boerderij die in 1999 feitelijk zou zijn gesplitst in twee woningen. Het college stelt zich op het standpunt dat de in 1999 verleende vergunning enkel ziet op het verbouwen van de boerderij, maar daaruit niet blijkt dat vergunning is verleend voor de splitsing van de boerderij in twee woningen. Nu die tweede woning niet als 'bestaand' in de zin van artikel 2, derde lid, van de Verordening kan worden aangemerkt, is dit plandeel volgens het college in strijd met het verbod op nieuwe woningen in de groenblauwe mantel, dat is opgenomen in artikel 6.7 van de Verordening.

De raad stelt dat met de vergunning uit 1999 wel toestemming is verleend om een gedeelte van de boerderij als tweede woning te gebruiken. In dit verband wijst de raad erop dat in de verleende vergunning is voorzien in een tweede, eigen ingang en in alle voorzieningen voor een tweede zelfstandige woning. Daarom is die tweede woning in het plan als zodanig bestemd.

De voorzieningenrechter is op basis van de door de raad overgelegde stukken vooralsnog van oordeel dat de verleende bouwvergunning in 1999 ziet op het bouwen van een tweede woning in de bestaande boerderij aan het Geneneind 8 in Bakel en dit derhalve een legaal opgerichte woning betreft. Hierbij is van belang dat tussen de overgelegde stukken onder andere gemeentelijke notities uit de jaren '90 van de vorige

eeuw zitten waarin de geschiedenis van de verbouwing van de bewuste boerderij wordt geschetst. In die notities wordt onder meer gesproken over woningsplitsing en een tweede woning. Voorts blijkt uit de bouwtekeningen die horen bij de vergunning uit 1999 dat de linkerzijde van de boerderij voorheen een berging en hobbyruimte was, de rechterzijde het bestaande woonverblijf en dat de linkerzijde is verbouwd tot zelfstandige woning met een keuken, woonkamer, slaapkamer en een eigen toegangsdeur en sanitaire voorzieningen. Nu sprake lijkt te zijn van twee bestaande en legale woningen op de percelen aan Geneneind 8 en 8A, ziet de voorzieningenrechter geen reden om dit plandeel in strijd met artikel 6.7 van de Verordening te achten, zodat het verzoek van het college in zoverre dient te worden afgewezen.

Mantelzorg

14. Het college betoogt dat de regeling voor het tijdelijk bewonen van een bijgebouw of bedrijfsgebouw in verband met mantelzorg, die is opgenomen in artikel 32, lid 32.4, van de planregels, in strijd is met de regels voor wonen buiten bestaand stedelijk gebied die zijn opgenomen in artikel 6.7 en artikel 7.7 van de Verordening. Daarbij verwijst het college naar een procedure bij de Afdeling over een soortgelijke regeling voor mantelzorg in een ander bestemmingsplan.

14.1. De procedure waar het college op doelt, betreft de uitspraak van 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4280 (overweging 5.2), waarin de Afdeling heeft overwogen dat een vergelijkbare regeling voor mantelzorg, waarbij geen sprake hoeft te zijn van een concrete zorgbehoefte in het geval van een familierelatie in de eerste lijn (ouder-kind-relatie), in strijd is met artikel 6.7 en 7.7 van de Verordening. Gelet hierop is de verwachting van de voorzieningenrechter dat artikel 32, lid 32.4 van de planregels in de bodemzaak door de Afdeling zal worden vernietigd wegens strijd met de Verordening, zodat het verzoek van het college wat betreft deze planregeling wordt toegewezen.

Samenvatting en proceskosten

15. Het in de rechtsoverwegingen 6 tot en met 14 overwogene komt er op neer dat het verzoek om een voorlopige voorziening van het college wordt afgewezen voor zover dat is gericht tegen de plandelen die betrekking hebben op de champignonkwekerij aan de Beeksedijk 10 in Gemert, de percelen aan de Paradijs 31, 33 en 35 in Elsendorp en de percelen aan het Geneneind 8 en 8a in Bakel. Wat betreft de resterende onderdelen van het plan die door het college zijn bestreden wordt het verzoek toegewezen. In het dictum van deze uitspraak is een lijst opgenomen van alle onderdelen van het plan die worden geschorst in afwachting van de bodemzaak.

16. Ten aanzien van het college bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Gemert-Bakel van 5 juli 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2017", voor zover dat betrekking heeft op:
- artikel 31, lid 31.6.1 van de planregels, voor zover het betreft de zinsnede: "die omliggende (agrarische) bedrijven beperkt in het vergunde en/of toekomstige gebruik; en/of waarvoor geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd."
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Handelseweg 62 in Handel;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Kapelweg 43 in Handel;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Zeelandsedijk 32 in Elsendorp;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Esp 4 in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" dat ziet op de gronden aan de Ripseweg 24 in Elsendorp;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Neerstraat 11 in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Recreatie" dat ziet op de gronden aan de Breemhorstsedijk 60 in De Mortel;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Pandelaar 91 in Gemert;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Gerele Peel 8 in Elsendorp;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op de gronden aan de Hendrik Jan IJpenberglaan 41 in Elsendorp;
- het plandeel met de bestemming "Recreatie" dat ziet op de gronden aan de Grotelseheide (ongenummerd) in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch" dat ziet op de gronden aan de Hutten (ongenummerd) in Milheeze;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Venraysedijk 53 in De Mortel;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Neerstraat 14 in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Rootvlaas 2 in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Heidveld 8 in Bakel;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Oploseweg 2 in De Rips;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Kaweide 3 in Milheeze;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf"

dat ziet op de gronden aan de Kaweide 8 in Milheeze;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Kerkbaan 9 in Milheeze;
- het plandeel met de bestemming "Agrarisch – Agrarisch bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Venraysedijk 50 in De Mortel;
- het plandeel met de bestemming "Bedrijf" dat ziet op de gronden aan de Grotelseheide 9 in Bakel;
- de aanduiding 'horeca' die betrekking heeft op de gronden aan de Pandelaar 104 in Gemert, voor zover daarmee meer dan ondergeschikte horeca wordt toegestaan;
- het plandeel met de bestemming "Wonen" dat ziet op het perceel aan de Heereveldseweg 26a in Handel;
- artikel 32, lid 32.4 van de planregels;

II. wijst de verzoeken voor het overige af;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [redacted] in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Gemert-Bakel aan [redacted] het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. [redacted] voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. [redacted] griffier.

[redacted]
voorzieningenrechter

[redacted]
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2019

571.
Verzonden: 15 februari 2019