

# BR 1993, p. 705: ARRvS, 11-11-1992, nr. R03893993

Instantie:	Afdeling rechtspraak van de Raad van State	Datum:	11 november 1992
Magistraten:	W.M.G. Eekhof-de Vries, J.C.K.W. Bartel, J.H. van der Veen	Zaaknr:	R03893993
Conclusie:	-	LJN:	AS6507
Noot:	-	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:1992:AS6507, Uitspraak, Afdeling rechtspraak van de Raad van State, 11-11-1992		

Brondocument: ARRvS, 11-11-1992, nr. R03893993

## Essentie

### Champignonkwekerij Druten

Verlening van goedkeuring door GS aan een wijzigingsplan ex art. 11 WRO ten behoeve van de vestiging van een champignonbedrijf van uitzonderlijke grootte. Verhouding tot het streekplan:

## Samenvatting

*Voorop wordt gesteld dat art. 28 van de planvoorschriften een naar zijn bewoordingen zeer ruim bereik heeft. De toelichting bij deze bepaling biedt geen aanknopingspunt voor een beperkende uitleg ervan. Er bestaat dan ook geen grond om te twijfelen aan de bevoegdheid van B en W om een wijzigingsplan als het onderhavige vast te stellen.*

*In casu wordt geoordeeld dat, waar art. 28 ook wijzigingen van de op de plankaart aangegeven bestemmingsgrenzen mogelijk maakt die doorgaans slechts langs de — met belangrijke procedurele waarborgen omklede — weg van art. 10 WRO hun beslag kunnen krijgen, het aanwenden van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid bijzondere eisen stelt aan de redengeving van het daartoe strekkende besluit en van de door GS aan dat besluit te geven goedkeuring. Daarbij dient sprake te zijn van een zorgvuldige en kenbare afweging van de betrokken belangen, mede in het licht van het uitzonderlijke karakter van de in art. 28 neergelegde bevoegdheid en van de ouderdom van deze bepaling. Wat dit laatste betreft wordt erop gewezen dat de totstandkoming van art. 28, blijkens de toelichting hierop, met name dient te worden begrepen uit het, ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan*

*'Buitengebied', ontbreken van inzicht in de mate waarin zich de behoefte aan nieuw te stichten, grotere bedrijven op de als 'Agrarisch productiegebied A' aangeduide gronden zou ontwikkelen. Gelet hierop ligt gebruikmaking van de in art. 28 vervatte bevoegdheid ten behoeve van zeer aanzienlijke wijzigingen, waarvan hier sprake is, met het verstrijken van de jaren en met, naar mag worden aangenomen, de zich in die jaren wijzigende inzichten met betrekking tot gewenste planologische ontwikkelingen minder voor de hand, terwijl, omgekeerd, een aanpassing — ex art. 10 WRO — van het bestemmingsplan aan de in die jaren verkregen planologische inzichten in toenemende mate aangewezen zal zijn.*

*Gelet op hetgeen hier is overwogen, schiet het bestreden besluit reeds in dit opzicht tekort in de motivering. Verworpen wordt dan ook het betoog, neergelegd in het verweerschrift waarin een bevestigend antwoord op de vraag of terecht toepassing is gegeven aan (art. 28 van de planvoorschriften in samenhang met) art. 11 WRO — en niet aan planherziening — wordt gebaseerd op de blote vaststelling dat art. 28 geen normen bevat ten aanzien van de begrenzing/grootte van een uit te breiden bouwperceel.*

*Reeds gelet op de buitengewone omvang van het geprojecteerde bedrijf, zal de verwezenlijking van het bouwplan een aanzienlijke aantasting van de openheid van het gebied tot gevolg hebben. De aanleg van beplanting kan er weliswaar toe dienen het bedrijf gedeeltelijk aan het oog te onttrekken, doch niet valt in te zien op welke wijze aldus een bijdrage wordt geleverd aan het behoud van de openheid van het gebied in wijder verband. Ook wanneer het in het streekplan verwoorde uitgangspunt met betrekking tot de handhaving van de landschappelijke openheid in navolging van GS wordt gerelateerd aan het detailleringsniveau van het streekplan en het daarin beschreven gebied, moet worden geoordeeld dat de in het bouwplan voorziene omvang van de champignonkwekerij zodanig is dat verwezenlijking van dit plan zal leiden tot een ernstige aantasting van het open karakter van het gebied in kwestie.*

## Uitspraak

---

In rechte:

Ingevolge het ter plaatse van kracht zijnde, door de raad van de voormalige gemeente Horssen in 1971 vastgestelde, bestemmingsplan 'Buitengebied' rust op het betrokken perceel de bestemming 'Agrarisch bouwperceel I, gelegen in Agrarisch productiegebied A'.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de bij het plan behorende voorschriften zijn burgemeester en wethouders, gehoord de Provinciale Landbouwkundige Dienst, bevoegd ten behoeve van een doelmatige bedrijfsvoering vrijstelling te verlenen van de voorschriften in verband met de bestemmingen 'Agrarisch productiegebied A tot en met C', voor beperkte overschrijdingen van de bestemmingsgrenzen van de onderscheiden Agrarische bouwpercelen, met dien verstande dat de bestemmingsgrenzen, zoals die op de kaart, nadat het plan van kracht is geworden, staan aangegeven, voor de agrarische bouwpercelen I tot en met III, met maximaal 25% van de oppervlakte van het bouwperceel mogen worden overschreden.

In artikel 28, eerste lid, aanhef en onder a, van de voorschriften is bepaald dat burgemeester en wethouders het plan ten behoeve van een doelmatige agrarische bedrijfsvoering, ten aanzien van de gronden bestemd voor 'Agrarisch productiegebied A', ingevolge artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke

Ordering kunnen wijzigen voor aanzienlijker overschrijdingen van de bestemmingsgrenzen van 'Agrarische bouwpercelen I', dan ingevolge artikel 27, eerste lid, is geregeld, met dien verstande dat de wijziging geschiedt voor de aanwijzing van een — in oppervlak — veel grotere bestemming 'Agrarisch bouwperceel I' dan zoals die op de kaart, nadat het plan van kracht is geworden, staat aangegeven. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de planvoorschriften wordt in het plan onder 'agrarisches bedrijf' mede verstaan het 'champignonkwekerijbedrijf'.

Van de hun in artikel 28, eerste lid, voornoemd, gegeven bevoegdheid hebben burgemeester en wethouders van Druten gebruik gemaakt ten einde de vestiging mogelijk te maken van een champignonbedrijf, omvattende een kwekerij alsmede een inrichting ten behoeve van de compostering van champignonmest, aan de Langesteeg 5a te Horssen.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit voorzag het bouwplan in de oprichting van een composthal met een oppervlakte van 11.625 m<sup>2</sup>, vier kweek-units met een gezamenlijk oppervlak van 28.600 m<sup>2</sup> en 56 zogenoemde doorgroeitunnels met een gezamenlijk oppervlak van 2.400 m<sup>2</sup>. In totaal heeft het bouwperceel een omvang van 15 tot 16 hectaren. Het geprojecteerde bedrijf moet gaan voorzien in de toelevering van champignons aan de champignon-verwerkingsfabriek van Holland Champignons BV, die ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog in het centrum van Horssen was gevestigd. Bij deze weergave van de feiten tekent de Afdeling aan dat Zij de ontwikkelingen die zich na het nemen van het bestreden besluit hebben voorgedaan, in verband met het karakter van de toetsing in het kader van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen buiten beschouwing dient te laten.

Bij het bestreden besluit hebben verweerders aan het wijzigingsplan als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de planvoorschriften hun, ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vereiste, goedkeuring gegeven.

De Afdeling stelt voorop dat artikel 28 van de planvoorschriften een naar zijn bewoordingen zeer ruim bereik heeft. De toelichting bij deze bepaling biedt geen aanknopingspunt voor een beperkende uitleg ervan. Er bestaat dan ook geen grond om te twifelen aan de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een wijzigingsplan als het onderhavige vast te stellen. De grief van appellanten die strekt ten betoge van het tegendeel, treft mitsdien geen doel.

De Afdeling is in dit geval van oordeel dat, waar artikel 28 ook wijzigingen van de op de plankaart aangegeven bestemmingsgrenzen mogelijk maakt die doorgaans slechts langs de — met belangrijke procedurele waarborgen omklede — weg van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hun beslag kunnen krijgen, het aanwenden van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid bijzondere eisen stelt aan de redengeving van het daartoe strekkende besluit en van de door verweerders aan dat besluit te geven goedkeuring. Daarbij dient sprake te zijn van een zorgvuldige en kenbare afweging van de betrokken belangen, mede in het licht van het uitzonderlijke karakter van de in artikel 28 neergelegde bevoegdheid en van de ouderdom van deze bepaling. Wat dit laatste betreft wijst de Afdeling er op dat de totstandkoming van artikel 28, blijkens de toelichting hierop, met name dient te worden begrepen uit het, ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan 'Buitengebied', ontbreken van inzicht in de mate waarin zich de behoefte aan nieuw te stichten, grotere bedrijven op de als 'Agrarisch productiegebied A' aangeduide gronden zou ontwikkelen. Gelet hierop ligt gebruikmaking van de in artikel 28 vervatte bevoegdheid ten behoeve van zeer aanzienlijke wijzigingen, waarvan hier sprake is, met het verstrijken van de jaren en met, naar mag worden aangenomen, de zich in die jaren wijzigende inzichten met betrekking tot gewenste planologische ontwikkelingen minder voor de hand, terwijl, omgekeerd, een aanpassing — ex artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening — van het

bestemmingsplan aan de in die jaren verkregen planologische inzichten in toenemende mate aangewezen zal zijn.

Gelet op hetgeen hier is overwogen, schiet het bestreden besluit reeds in dit opzicht tekort in de motivering. De Afdeling verwerpt dan ook het betoog, neergelegd in het verweerschrift waarin een bevestigend antwoord op de vraag of terecht toepassing is gegeven aan (artikel 28 van de planvoorschriften in samenhang met) artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening — en niet aan planherziening — wordt gebaseerd op de blote vaststelling dat artikel 28 geen normen bevat ten aanzien van de begrenzing/grootte van een uit te breiden bouwperceel.

Appellanten hebben erop gewezen dat het provinciale beleid met betrekking tot het gebied waarin de champignonkwekerij is voorzien, blijkens het streekplan is gericht op het behoud van landschappelijke openheid. In de toelichting bij het streekplan Midden-Gelderland wordt dienaangaande het volgende gesteld.

‘In de overige open gebieden dient de bouw van woningen en niet-agrarische bedrijfsgebouwen en de aanleg van wegen en hoogspanningsleidingen eveneens zo sterk mogelijk te worden beperkt. Bij de ontwikkeling van aan het buitengebied geboden activiteiten, zoals nieuwvestiging van agrarische bedrijven en bosaanleg, dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden tussen de noodzaak en het belang van de voorgenomen activiteit en de mate van aantasting van de openheid.’

In het verweerschrift hebben verweerders in dit verband erkend dat ‘het beoogde bouwvak met toebehoren van een uitzonderlijke grootte’ zal zijn. Naar hun oordeel wordt evenwel, mede door de realisering van het, van het wijzigingsplan deel uitmakende, landschapsplan, dat onder meer voorziet in de aanleg van beplanting op en rondom het terrein, bijgedragen aan het behoud van de landschappelijke openheid in wijder verband.

Dienaangaande overweegt de Afdeling dat, reeds gelet op de buitengewone omvang van het geprojecteerde bedrijf, de verwezenlijking van het bouwplan een aanzienlijke aantasting van de openheid van het gebied tot gevolg zal hebben. De aanleg van beplanting kan er weliswaar toe dienen het bedrijf gedeeltelijk aan het oog te onttrekken, althans, zoals verweerders stellen, de aanblik vanaf de zuid-, noordwest- en westzijde te verzachten, doch niet valt in te zien op welke wijze aldus een bijdrage wordt geleverd aan het behoud van de openheid van het gebied in wijder verband. Ook wanneer het in het streekplan verwoorde uitgangspunt met betrekking tot de handhaving van de landschappelijke openheid in navolging van verweerders wordt gerelateerd aan het detailleringniveau van het streekplan en het daarin beschreven gebied, moet worden geoordeeld dat de in het bouwplan voorziene omvang van de champignonkwekerij zodanig is dat verwezenlijking van dit plan zal leiden tot een ernstige aantasting van het open karakter van het gebied in kwestie. Tegenover een zodanige aantasting dienen de met de vestiging van het bedrijf in dit gebied gemoeide belangen van bijzonder gewicht te zijn. Dat dergelijke belangen hier aan de orde zijn, laat staan dat zij zijn afgewogen tegen de mate van aantasting van de landschappelijke openheid van het betrokken gebied, blijkt uit het bestreden besluit niet, althans in volstrekt onvoldoende mate.

Bij het vorenstaande tekent de Afdeling aan dat, voor zover verweerders in hun oordeelsvorming hebben betrokken dat zij, na een weigering hun medewerking te verlenen aan de vestiging van de champignonkwekerij te Druten in de nabijheid van een drinkwaterpompstation, de toezegging hebben gedaan plannen voor vestiging elders in Druten positief tegemoet te zullen treden, aan een zodanige toezegging bij de afweging van de te dezen betrokken belangen geen overwegende betekenis kan toekomen. Hierbij is in aanmerking genomen dat er geen toezeggingen zijn gedaan omtrent een concrete locatie van het onderhavige bedrijf.

De Afdeling is voorts van oordeel dat het feit dat in het in juni 1988 opgestelde 'Landschapsbeleidsplan' van de gemeente Druten — wat overigens ook de status van dit plan is — de vestiging van het geprojecteerde bedrijf reeds veronderstelt, er niet toe mag leiden dat een op het bestemmingsplan en het streekplan toegesneden afweging van de bij die vestiging betrokken belangen achterwege blijft, zulks te minder nu aan de vaststelling van het Landschapsbeleidsplan, voor zover valt na te gaan, geen openbare inspraakprocedure is voorafgegaan.

Het vorenstaande voert de Afdeling tot het oordeel dat de motivering van het bestreden besluit ontoereikend is.

Tegen het bestreden besluit bestaat voorts het volgende bezwaar.

Gelet op hetgeen uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken omtrent de infrastructurale voorzieningen in de omgeving van de vestigingslocatie, moet worden geoordeeld dat — ook indien wordt uitgegaan van de door verweerders en Holland Champignons BV overgelegde berekeningen met betrekking tot de te verwachten vervoersbewegingen van het vracht- en personenverkeer — het wijzigingsplan het niet kan stellen zonder een uitgewerkt plan met betrekking tot de wijze waarop de wegen die de te verwachten verkeersstroom dienen op te vangen, voor dit doel geschikt zullen worden gemaakt. Door, zonder over een dergelijk plan te beschikken, tot de goedkeuring van het wijzigingsplan over te gaan, hebben verweerders bij de voorbereiding van hun daartoe strekkende besluit niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen.

Het vorenstaande leidt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking moet worden gedragen door een deugdelijke en voor de betrokkene kenbare motivering alsook met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking met de vereiste zorgvuldigheid dient te worden voorbereid en genomen.

Derhalve dient het bestreden besluit met toepassing van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen te worden vernietigd. (Enz., enz., Red.)