

ECLI:NL:RVS:2019:3027

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-09-2019
Datum publicatie	04-09-2019
Zaaknummer	201805959/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 mei 2018 heeft de raad van de gemeente Deurne het bestemmingsplan "Natuurbegraafplaats Vlierden" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201805959/1/R2.

Datum uitspraak: 4 september 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

vereniging Het Groene Hart Brabant, gevestigd te Boxtel, en de stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, gevestigd te Arnhem, (hierna: de vereniging en de stichting)

appellanten,

en

de raad van de gemeente Deurne,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Natuurbegraafplaats Vlierden" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de vereniging en de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 juli 2019, waar de vereniging en de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.G.M. Claessens en ing. D.W.T. van der Coelen, zijn verschenen.

Ter zitting is [belanghebbende], bijgestaan door [gemachtigde C], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de aanleg van een natuurbegraafplaats op gronden ten oosten van de [locatie] te Vlierden in de gemeente Deurne. Deze gronden worden omringd door bossen en akkers. Het loonbedrijf aan de [locatie] (ten westen van de Hazeldonkseweg) is ook opgenomen in dit plangebied en als zodanig bestemd. Hierbij is de bestaande recycletak van het bedrijf niet meer als

zodanig bestemd. Deze dient op termijn te verdwijnen.

In het plangebied wordt de natuurbegraafplaats mogelijk gemaakt binnen de bestemmingen "Bos" en "Agrarisch met waarden" door middel van de aanduiding "specifieke vorm van bos/agrarisch met waarden - natuurbegraafplaats". Verder wordt het bos in het plangebied omgevormd van productiebos naar een natuurbos.

De vereniging en de stichting vrezen dat als gevolg van de aanleg en het gebruik van de natuurbegraafplaats, de huidige natuurwaarden in het gebied worden aangetast.

2. Ter zitting hebben de vereniging en de stichting de beroepsgrond dat zij niet in de gelegenheid zijn gesteld om een mondelinge toelichting te geven op de zienswijze ingetrokken.

Ontvankelijkheid

3. De Afdeling zal ingaan op de ontvankelijkheid van de vereniging, voor zover de raad deze heeft bestreden, omdat hij stelt dat de vereniging geen belanghebbende is bij het plan. De raad stelt dat het werkgebied van de vereniging zich blijkens statuten en feitelijke werkzaamheden beperkt tot de stedendriehoek Den Bosch, Tilburg en Eindhoven. Het plangebied ligt elders.

3.1. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35) veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

Het belang dat de vereniging zich blijkens haar statuten ten doel stelt te behartigen, is onder meer het bijdragen aan verbetering van de milieukwaliteit in de ruimste zin des woords en het behoud en versterking van het groene karakter van het buitengebied in Noord-Brabant, in het bijzonder dat van het groene hart van Brabant, gelegen binnen de stedendriehoek Den Bosch, Tilburg en Eindhoven. Dit doel is mede gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

Het gebied waarop het plan betrekking heeft, ligt binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelomschrijving. Weliswaar ligt het plangebied niet binnen de stedendriehoek Den Bosch, Tilburg en Eindhoven, maar de statuten beperken het werkgebied niet tot dit (deel)gebied. De feitelijke werkzaamheden van de vereniging beperken zich ook niet tot dit (deel)gebied, zoals ter zitting onweersproken is toegelicht. De feitelijke werkzaamheden geven dan ook geen aanleiding om uit te gaan van een beperkter werkgebied dan in de statuten is omschreven.

Gezien het vorenstaande heeft de vereniging, gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden, een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang, zodat zij bij het plan als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Uitvoerbaarheid van het plan

5. De vereniging en de stichting stellen dat de onderbouwing van de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is. Zo is in de behoefteberekening die aan het plan ten grondslag ligt uitgegaan van onvolledige gegevens over het regionale aanbod van natuurbegraven. Daarnaast is het niet zeker dat de initiatiefnemer gedurende de looptijd van de natuurbegraafplaats

van ongeveer 76 jaar voldoende middelen heeft voor het onderhoud en exploitatie van het gebied, inclusief het beoogde natuuronderhoud.

5.1. De raad stelt primair het aanbod binnen een straal van 25 kilometer rondom Vlierden bij de beoordeling van de behoefte te hebben betrokken. Dit is volgens de raad een redelijke afstand. De projecten waarvan de vereniging en de stichting stellen dat deze ten onrechte niet in de beoordeling zijn betrokken, liggen buiten dit gebied. Verder stelt de raad dat er geen aanleiding bestaat om de (duurzame) economische uitvoerbaarheid van de natuurbegraafplaats te betwijfelen. De particuliere eigenaren ontwikkelen de begraafplaats voor eigen rekening en in het land worden meerdere natuurbegraafplaatsen ontwikkeld als economische drager van een gebied.

5.2. De Afdeling overweegt dat in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd.

Ten behoeve van het plan is onderzocht of een natuurbegraafplaats in de omgeving in een behoefte voorziet. Dit onderzoek is neergelegd in het rapport "Marktverkenning Natuurbegraven regio Deurne", van 10 januari 2018 door EEN&AL natuurbegraven Consultancy (hierna: de marktverkenning). Blijkens deze marktverkenning is er ruimte voor een natuurbegraafplaats met de capaciteit waarin het plan voorziet. In de marktverkenning is onder meer onderzocht in hoeverre de te verwachten behoefte aan natuurbegraven in de omgeving van Vlierden - beschouwd als een gebied rondom Vlierden met een straal van 25 kilometer - in de nabije toekomst het bestaande aanbod zal overschrijden. Dat zal naar verwachting uiterlijk in ongeveer 2030 het geval zijn. De raad heeft hieruit geconcludeerd dat er voldoende behoefte bestaat aan een natuurbegraafplaats in Vlierden.

Over het betoog van de vereniging en de stichting dat in de marktverkenning geen rekening is gehouden met plannen voor natuurbegraafplaatsen in Schijndel, St. Michielsgestel en Loon op Zand, overweegt de Afdeling dat deze plannen betrekking hebben op locaties die op meer dan 25 kilometer van Vlierden liggen. Het door de vereniging en de stichting aangevoerde geeft geen aanleiding om te oordelen dat de raad zich niet kon beperken tot locaties binnen 25 kilometer, maar ook daarbuiten. Reeds hierom zijn deze plannen niet relevant voor de behoefte. De vereniging en de stichting hebben voor het overige niet onderbouwd dat de marktverkenning zodanige gebreken of leemten vertoont dat de raad zich hierop niet kon baseren. Ter zitting hebben zij ook erkend dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat in de toekomst geen behoefte zal bestaan aan natuurbegraven.

Gelet op de conclusies in de marktverkenning kon de raad in redelijkheid uitgaan van de uitvoerbaarheid van het plan.

5.3. Over het betoog van de vereniging en de stichting dat de lange termijn-exploitatie van de voorziene natuurbegraafplaats niet is verzekerd, met onder meer als gevolg dat het onderhoud van de natuur in het plangebied niet is verzekerd, overweegt de Afdeling dat de raad niet gehouden was om dit te betrekken in de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het plan. De uitvoerbaarheidsvraag betreft de vraag of het plan op het moment van de vaststelling in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden beschouwd en strekt zich in dit geval niet uit tot de vraag of het plan gedurende de gehele mogelijke looptijd van het natuurbegraven op de voorziene wijze kan worden gecontinueerd.

5.4. Het betoog over de uitvoerbaarheid van het plan slaagt niet.

Gevolgen voor de natuur ter plaatse van het plangebied

6. De vereniging en de stichting stellen dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de negatieve gevolgen van het plan voor de natuur in het plangebied en hier onvoldoende onderzoek naar heeft gedaan. Zij wijzen in dit verband ook op het voorzorgsbeginsel dat volgens hen in acht had moeten worden genomen. Hierdoor zijn de natuurbelangen ondergeschikt gemaakt aan de maximering van de opbrengsten van de natuurbegraafplaats.

Zij wijzen op de (structurele) gevolgen die de in het plan voorziene 10.000 graven zullen hebben voor de bodem en de abiotische waarden in het gebied. Bij de beoordeling van de gevolgen is bijvoorbeeld te weinig acht geslagen op de zanderige bodemgesteldheid. Voor deze grondsoort wordt een

dichtheid van 80 graven per hectare aanbevolen in plaats van 400 graven per hectare. Weliswaar heeft de raad in dit verband gebruikt gemaakt van een inventariserend rapport van Alterra uit 2013 over natuurbegraven, maar de raad had het (meer neutrale) rapport van Alterra uit 2009 moeten gebruiken. Ook heeft de raad weliswaar rekening gehouden met bodemverontreiniging, maar is ten onrechte aangesloten bij de interventiewaarden voor bodemverontreiniging. Ook is onvoldoende acht geslagen op de zorgen van het RIVM over de gevolgen van medicijnresten.

Verder heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met de schade die het graven in en nabij wortelstelsels heeft voor bomen. In het onderzoek is vooral rekening gehouden met de omvang van wortelstelsels van de grove den in plaats van de beoogde loofbomen. Ook heeft de raad te weinig aandacht gehad voor de gevolgen van het plan voor de ecologische relaties tussen het plangebied en de omringende natuur. Ook zal de door de wet vereiste bescherming van de grafrust ten koste gaan van gravende dieren in het gebied. Voor zover de raad stelt dat de natuurwaarden door het plan verbeteren is geen rekening gehouden met het naastgelegen motorcrossterrein. Zo lang dit terrein gebruikt wordt voor motorcrossen zullen natuurwaarden niet verbeteren.

6.1. De raad stelt dat de gevolgen van het plan voor de natuur voldoende zijn onderzocht en evenwichtig zijn afgewogen, waarbij acht is geslagen op het voorzorgsbeginsel. Geconcludeerd kan worden dat de wezenlijke natuurwaarden niet worden aangetast en dat het bos een functie behoudt binnen het ecologische netwerk. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende bestaande rapporten over natuurbegraven van onder meer Alterra en is voor het plan specifiek onderzoek gedaan naar de natuur en de bodem in het plangebied.

De raad wijst er bovendien op dat de natuurbegraafplaats geen noemenswaardige grotere belasting vormt voor de natuur in het plangebied dan het huidige gebruik van het gebied als productiebos, waarbij met zware machines kan worden gewerkt. Bij de te verwachten 150 begrafenissen per jaar zal de impact op de natuur gering zijn. Uit het bodemonderzoek blijkt volgens de raad verder dat het plangebied geschikt is voor de toegestane 400 graven per hectare. Aansluitend bij rapporten van Alterra kan met deze graf dichtheid gesproken worden van een natuurbegraafplaats.

Verder stelt de raad enerzijds weliswaar uit te zijn gegaan van afstanden tot naaldbomen die momenteel in het plangebied staan, maar dat in het werkplan dat aan het plan is verbonden ook rekening is gehouden met loofbomen.

Over de verontreiniging van de bodem stelt de raad dat het rapport van het RIVM dat de vereniging en de stichting noemen gaat over de kwaliteit van het drinkwater en het oppervlaktewater. Dat is bij dit plan niet aan de orde.

6.2. De raad heeft aan het plan verschillende rapporten en onderzoeken ten grondslag gelegd en hieruit de conclusie getrokken dat het plan de bestaande natuurwaarden niet aantast. Doordat het huidige gebruik van het gebied als productiebos eindigt door de aanleg van de natuurbegraafplaats, draagt het plan ook bij aan het ontwikkelen van nieuwe natuur.

Verschiedende onderzoeken en rapporten zijn ten grondslag gelegd aan deze conclusie. Ten eerste een aantal algemene rapporten over natuurbegraven:

- a. "Terug naar de natuur" van Alterra (2009);
- b. "Natuurbegraafplaatsen in Nederland, landelijke inventarisatie" van Alterra (2013);
- c. "Onderzoek milieueffecten begraafplaatsen Noord-Brabant" van AGEL adviseurs (20 juni 2013);
- d. een publicatie van 19 december 2018/2017 van onderzoeksbureau Wageningen Environmental Research.

Ten tweede is een aantal rapporten specifiek voor het plan opgesteld:

- e. "Natuurtoets natuurbegraafplaats Hoeve Ruth, Vlierden" van Ecogroen (20 juni 2016) (hierna: de natuurtoets);
- f. "Vlakdekkende inventarisatie naar jaarrond beschermde nest- of verblijfplaatsen van diersoorten op toekomstige natuurbegraafplaats Hoeve Ruth" Soontiëns Ecology (april 2017);
- g. "Geohydrologisch onderzoek Natuurbegraafplaats Landgoed Hoeve Ruth (Vlierden)" Van Landslide milieu-adviesbureau (31 mei 2016) (hierna: het geohydrologische rapport);

h. rapport "Historisch vooronderzoek (conform NEN 5725) Toekomstige natuurbegraafplaats te Vlierden" van Tritium advies (5 april 2016).

6.3. Uit het door de vereniging en de stichting aangevoerde blijkt niet dat deze rapporten zodanige leemten of gebreken bevatten dat de raad deze niet aan de besluitvorming ten grondslag kon leggen. Voor het plan is een natuurtoets opgesteld en is een inventarisatie gemaakt van jaarrond beschermde nest- of verblijfplaatsen van diersoorten in het plangebied. Hierin is geconcludeerd dat de voorgenomen plannen geen effecten hebben op beschermde gebieden en er geen vervolgstappen voor gebiedsgerichte bescherming nodig zijn. Daarbij is ook aandacht geweest voor het Natuur Netwerk Brabant. In de natuurtoets is aangegeven dat werkzaamheden zo dienen te worden uitgevoerd dat verstoring van een aantal genoemde strikt beschermde soorten moet worden voorkomen. De raad kon hieruit en uit de overige rapporten concluderen dat het plan de bestaande natuurwaarden niet aantast.

Ten eerste heeft de raad uit de onder 6.2 genoemde rapporten geconcludeerd dat een grafdichtheid van 400 graven per hectare passend is voor een natuurbegraafplaats. Voor deze conclusie heeft de raad zich gebaseerd op het rapport van Alterra uit 2013. De vereniging en de stichting hebben over dit rapport wel gesteld, maar niet onderbouwd dat dit niet neutraal is. Het rapport geeft geen aanleiding om dit te veronderstellen. Ook heeft de raad erop gewezen dat deze grafdichtheid leidt tot een maximaal ruimtebeslag van 8% van de grond, hetgeen een lage grafdichtheid is. Dit standpunt is niet onredelijk (vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3316, onder 6.4). Daarbij komt dat het aantal van 400 graven per hectare een bovengrens is die verder wordt begrensd door de (natuur)eisen die aan het plan zijn verbonden. Zo wordt in de artikelen 3, lid 3.4.2, en 5, lid 5.3.2, van de planregels verwezen naar twee bijlagen die eisen bevatten voor de werkwijze binnen het gebied en daarmee strekken tot de bescherming van natuurwaarden (onder 7. en verder hieronder worden de beroepsgronden besproken over de borging van deze bescherming). Uit deze eisen concludeert de raad dat het huidige productiebos met relatief beperkte natuurwaarden afdoende wordt beschermd en de natuurwaarden zullen toenemen. De vereniging en de stichting hebben geen feiten of gegevens ingebracht die tot het oordeel moeten leiden dat dit standpunt onjuist is. Ook is niet gebleken dat geen rekening is gehouden met gravende dieren binnen het plangebied.

De Afdeling overweegt verder dat de stelling van de raad juist is dat het briefrapport van het RIVM (nr. 2016-0111) een andere situatie betreft, namelijk de vervuiling van oppervlaktewater en drinkwater. Daarbij wijst de raad terecht op de conclusie in het rapport Alterra 2009 dat de milieubelasting door begraven van stoffelijke resten of asurnen en doorverstrooien van crematieas in natuurterreinen in het algemeen verwaarloosbaar is, zij het dat dit in sommige omstandigheden anders kan zijn. Deze conclusie is door de vereniging en de stichting niet weerlegd.

Ook is voor het geohydrologische rapport onderzoek gedaan naar de bodemsamenstelling en de grondwaterstanden. In dit rapport is geconcludeerd dat nagenoeg de gehele locatie, op basis van de thans gehanteerde gemiddeld hoogste grondwaterniveau, geschikt is voor natuurbegraven. Dat geldt eveneens op basis van de bodemopbouw, die tot tenminste 3,1 m-mv bestaat uit goed doorlatend fijn zand zonder storende lagen.

In de rapporten is in tegenstelling tot hetgeen de vereniging en de stichting stellen, rekening gehouden met de (zanderige) bodemsoort en abiotische waarden in het gebied en is geconcludeerd dat dit geen belemmering vormt voor het beoogde gebruik (zie pagina 9 van dit rapport). Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de bodem niet langer bestaat uit stuifzand door de aanleg van productiebos. De vereniging en de stichting hebben verder geen concrete argumenten gegeven dat dit rapport zodanige leemten en gebreken bevat dat de raad zich niet op de conclusie uit dit rapport mocht baseren bij de vaststelling van het plan.

Het betoog dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de natuurwaarden en de bodem van het plangebied, met name de schade aan bomen, en daarmee met de rol in het ecologische netwerk, slaagt niet. De niet nader onderbouwde stelling dat het motorcrossterrein in de weg staat aan de voorziene ontwikkeling van natuurwaarden in het gebied doet hier niet aan af.

Onvoldoende borging in de regels

7. De vereniging en de stichting stellen dat ook indien bij de onderzoeken en overwegingen van de

raad voldoende acht is geslagen op de bescherming van natuurwaarden, het plan toch onvoldoende waarborgt dat de natuurbegraafplaats wordt gebruikt op de manier die in de onderzoeken en overwegingen is voorzien.

De werkwijze in het werkplan is bijvoorbeeld weliswaar geborgd in de planregels, maar dit is onvoldoende concreet om gebruikt te worden als controlemiddel en handhavingsinstrument. Daarnaast ontbreken ten onrechte eisen over het handmatig graven, de toegestane verharding, de begraafdichtheid en het aantal graven per hectare. Ook zijn de plaatsen waar gegraven mag worden niet vastgelegd.

Ten aanzien van het plan voor natuuronderhoud en beheer is het werkplan veel te vaag om te kunnen controleren of een activiteit al dan niet in de weg zit van de ontwikkelingsdoelen voor de natuur.

7.1. De raad stelt dat het plan voor de natuurbegraafplaats in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Voor zover de raad specifieke eisen stelt aan de vormgeving en het gebruik van het plangebied zijn deze eisen vertaald in de planregels. Zo begrenzen de regels het aantal begraafplaatsen tot 400 per hectare en dient de inrichting en het onderhoud plaats te vinden volgens het werkplan en de landschappelijke inpassingskaart. Deze plannen zijn volgens de raad voldoende concreet. Onder de eisen valt niet het handmatig graven, zodat deze graafmethode niet in de regels hoeft te worden geborgd. Hierbij acht de raad van belang dat het bestaande bos een productiebos is waar al machinaal wordt gewerkt en bij de beoordeling van de gevolgen is uitgegaan van machinaal graven, omdat dat de meest negatieve situatie representeert.

7.2. Artikel 3, lid 3.4.1 en artikel 5, lid 5.3.1, van de planregels luiden:

"Er zijn maximaal 400 begraafplaatsen per hectare toegestaan."

Artikel 3, lid 3.4.2 en artikel 5, lid 5.3.2 van de planregels luiden: "Het gebruiken en (doen) laten gebruiken van de gronden ten behoeve van een natuurbegraafplaats [...] is alleen toegestaan indien de natuurontwikkeling en landschappelijke inpassing wordt uitgevoerd en in stand gehouden, conform:

- a. het werkplan zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels inclusief latere aanvullingen of een opvolgend werkplan, en;
- b. het inpassingsplan zoals opgenomen in Bijlage 2 bij deze regels.

Deze artikelen hebben betrekking op de bestemmingen "Agrarisch met waarden" en respectievelijk "Bos" waarbinnen ook een natuurbegraafplaats mogelijk is gemaakt ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden, respectievelijk bos - natuurbegraafplaats".

7.3. De Afdeling overweegt als volgt. Ten eerste is de eis om in het plangebied het aantal begraafplaatsen te maximeren tot 400 per hectare in de artikellieden 3.4.1 en 5.3.1 van de planregels afdoende gewaarborgd. In zoverre slaagt het betoog niet.

Ten tweede bevatten de bijlagen 1 en 2 waar de artikellieden 3.4.2 en 5.3.2 van de planregels naar verwijzen concrete tekeningen en aanwijzingen voor de inrichting en het onderhoud van de natuurbegraafplaats. Op grond van deze artikelen bestaat de verplichting om de werkwijze te hanteren die in bijlage 1, het werkplan, staat beschreven en om de inrichting van het gebied conform bijlage 2, de landschappelijke inpassingskaart, te verwezenlijken en in stand te houden. In het werkplan staan niet alleen streefdoelen voor de inrichting, maar staat onder meer ook dat alle werkzaamheden worden uitgevoerd volgens de "Gedragscode Bosbeheer 2010-2015". Op de landschappelijke inpassingskaart staat ook waar (half) verharding zal komen. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat met de verplichting om te werken conform deze bijlagen en de gedragscode waarnaar in het werkplan wordt verwezen voldoende is geborgd dat de natuurwaarden binnen het gebied niet worden aangetast. Daarom is ook het toevoegen van een maximumaantal begrafenissen per jaar of een vereiste van handmatig graven, zoals de vereniging en de stichting stellen, niet nodig.

Dat in het plan geen expliciete regel is opgenomen over de afstand die graven moeten aanhouden ten opzichte van bomen doet hier niet aan af, omdat een werkwijze die rekening houdt met de wortelstelsels van bomen volgt uit de genoemde bijlagen met gedragscode.

Het betoog faalt.

7.4. Niettemin constateert de Afdeling dat de planregels niet alleen vermelden dat moet worden gewerkt volgens het werkplan dat in bijlage 1 bij de planregels is gevoegd, maar dat hieronder ook latere aanvullingen of een opvolgend werkplan vallen. Hiermee staat niet concreet en ondubbelzinnig vast op grond van welk werkplan moet worden gewerkt en zijn de planregels in zoverre in strijd met de rechtszekerheid.

Overige beroepsgronden

8. De vereniging en de stichting betogen dat de raad ten onrechte stelt dat de natuurbegraafplaats niet concurreert met andere (gemeentelijke) begraafplaatsen. Deze ondervinden wel nadeel van de natuurbegraafplaats.

8.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

8.2. De doelstellingen van de vereniging en de stichting zijn blijkens hun respectievelijke statuten gericht op de bescherming van milieu- en natuurwaarden en niet op de bescherming van (de exploitatie van) andere begraafplaatsen. De beroepsgrond heeft betrekking op de bescherming van belangen van (exploitanten van) andere begraafplaatsen. Om deze reden is de Afdeling van oordeel dat het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het besluit vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling laat deze beroepsgrond, daargelaten of deze zou slagen, dan ook buiten beschouwing.

9. De vereniging en de stichting hebben zich in het beroepsschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De vereniging en de stichting hebben in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn. De desbetreffende betogen slagen niet.

Goede procesorde

10. In de slotronde ter zitting hebben de vereniging en de stichting erop gewezen dat voor de onderbouwing van het plan ten onrechte gebruik is gemaakt van het Programma aanpak stikstof.

Voor zover zij deze opmerking beogen als beroepsgrond tegen het plan, overweegt de Afdeling als volgt. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere stellingen of argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere stellingen of argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

Niet valt in te zien waarom deze stelling - die pas op het slot van de zitting is ingebracht - door de vereniging en de stichting niet ook eerder ingebracht kon worden. Gelet hierop hebben de andere partijen hierop ter zitting niet adequaat kunnen reageren. Daarom laat de Afdeling dit onderwerp wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing.

Slotoverwegingen

11. Gelet op hetgeen is overwogen onder 7.4 is het plan in strijd met de rechtszekerheid, voor zover in de artikelen 3, lid 3.4.2 en 5, lid 5.3.2, van de planregels wordt verwezen naar het werkplan "inclusief latere aanvullingen of een opvolgend werkplan". In zoverre dient het plan dan ook te worden vernietigd.

Omdat de overige beroepsgronden falen blijft het plan voor de overige onderdelen in stand.

12. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Deurne van 15 mei 2018 waarbij het bestemmingsplan "Natuurbegraafplaats Vlierden" is vastgesteld, voor zover dit betreft:

- artikel 3, lid 3.4.2, aanhef en onder a, van de planregels, uitsluitend de zinssnede: "inclusief latere aanvullingen of een opvolgend werkplan";

- artikel 5, lid 5.3.2, aanhef en onder a, van de planregels, uitsluitend de zinssnede: "inclusief latere aanvullingen of een opvolgend werkplan";

III. gelast dat de raad van de gemeente Deurne aan Milieuvereniging het Groene Hart Brabant en de Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt;

IV. draagt de raad van de gemeente Deurne op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. H.C.P. Venema en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

w.g. Helder w.g. Scheele

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2019

723.