

Uitspraak 201801074/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 21 november 2018
Tegen: de raad van de gemeente Lingewaard
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:3782**

201801074/1/R1.

Datum uitspraak: 21 november 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], waarvan de maten zijn [maat a] en [maat b], gevestigd te Huissen, gemeente Lingewaard,
2. [appellant sub 2], wonend te Bemmelen, gemeente Lingewaard,
3. [appellant sub 3 a] en [appellante sub 3 b] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), beiden wonend te Bemmelen, gemeente Lingewaard, appellanten,

en

de raad van de gemeente Lingewaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitvaartcentrum Karstraat" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2], [appellante sub 1] en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2018, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [maat a] en [maat b] en [gemachtigde], [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 3], bijgestaan door [gemachtigde a], [gemachtigde b] en [gemachtigde c] en de raad, vertegenwoordigd door drs. F. Mulder en E.P.H. Weijde-Leenders, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord DELA Uitvaartverzorging N.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], mr. J.C.W.

van Eekeren (advocaat te Eindhoven) en mr. T.F.M. Wijggers (advocaat te Eindhoven) en provinciale staten van Gelderland, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers (advocaat te Den Haag).

Overwegingen

1. Het plan beoogt te voorzien in een uitvaartcentrum met een crematieruimte op een perceel aan de Karstraat te Bommel. Het uitvaartcentrum zal worden geëxploiteerd door DELA.

[appellant sub 2] woont op het perceel direct ten zuiden van het perceel waarop het uitvaartcentrum geprojecteerd is. [appellante sub 1] pacht diverse agrarische percelen aansluitend aan het plangebied. [appellant sub 3] is eigenaar van een groot aantal gronden in de omgeving van het plangebied. Een klein deel van het plangebied, waaraan een verkeersbestemming is toegekend is haar eigendom.

Provinciale staten hebben ten behoeve van de wegverbreding van de N839, die daar de Karstraat heet, en de aanleg van een tweerichtingsfietspad bij besluit van 28 juni 2017 een inpassingsplan vastgesteld. Omdat de in- en uitrit naar het perceel van [appellant sub 2] door die wegverbreding zal vervallen, voorziet dat inpassingsplan ook in een parallelweg die van het perceel van [appellant sub 2] naar een zuidelijker gelegen kruising leidt. Volgens de plantoelichting bij het bestemmingsplan wordt voor de ontsluiting van het uitvaartcentrum ook die parallelweg gebruikt.

Strijd met het inpassingsplan

2. [appellante sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat het bestemmingsplan ten onrechte voorziet in de bestemming "Verkeer" op een kleine strook grond in eigendom van [appellant sub 3]. Deze strook grond grenst aan het plangebied van het inpassingsplan. Volgens hen is het toekennen van de verkeersbestemming in strijd met artikel 16, lid 16.1, van de planregels van het inpassingsplan. Daarin is bepaald dat de bevoegdheid van de raad om bestemmingsplannen vast te stellen binnen het inpassingsplangebied pas herleeft zes jaar na inwerkingtreding van het inpassingsplan. Hoewel de verkeersbestemming die in het bestemmingsplan is toegekend aan een stuk grond buiten het plangebied van het inpassingsplan valt, is er feitelijk wel samenhang en wordt indirect het inpassingsplan gewijzigd. Het plan is daardoor in strijd met artikel 3.26, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) vastgesteld.

2.1. De raad stelt dat de bestemming van de gronden binnen het plangebied van het inpassingsplan niet worden gewijzigd en dat ook de functie en het doel van de parallelweg niet negatief wordt beïnvloed door het bestemmingsplan. De bestemming "Verkeer" die is toegekend in het bestemmingsplan dient volgens hem niet om de parallelweg aan te leggen, maar om te voorzien in een watergang naast die parallelweg. Volgens hem volstaat voor de afwikkeling van het verkeer van en naar het uitvaartcentrum de parallelweg zoals die in het inpassingsplan is geregeld.

2.2. Artikel 3.25, vijfde lid, van de Wro luidt: "De gemeenteraad is vanaf het moment waarop het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage is gelegd, niet langer bevoegd tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de gronden waarop dat inpassingsplan betrekking heeft. [...]"

Artikel 16, lid 16.1, van de regels van het inpassingsplan luidt: "Ter uitvoering van artikel 3.26 Wet ruimtelijke ordening geldt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om binnen het plangebied van het inpassingsplan een bestemmingsplan vast te stellen herleeft vanaf 6 jaar na de dag van inwerkingtreding van het inpassingsplan."

Artikel 6, lid 6.1, van de regels van het bestemmingsplan, luidt: "De voor "Verkeer" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een erftoegangsweg, een parallelweg en overige lokale wegen, fiets- en voetpaden met de daarbij

behorende technische voorzieningen, bouwwerken en gebouwen;

b. gelijkvloerse kruisingen en bruggen;

c. groen- en parkeervoorzieningen;

d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - parallelweg", een parallelweg;

e. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding (zoals hemelwaterriolering, infiltratievoorzieningen, greppels, waterlopen en vijvers) en rioleringswerken;

f. straatmeubilair, bushaltes, toiletten, fietsenstallingen, kabels en leidingen en andere bijbehorende voorzieningen."

2.3. Aan de bedoelde strook grond, die ongeveer 80 m lang en 10 m breed is, is voor zover hier van belang de bestemming "Verkeer" toegekend. De Afdeling stelt vast dat de gronden binnen het plangebied van het inpassingsplan en de gronden binnen het plangebied van het bestemmingsplan elkaar niet overlappen, zodat geen grond bestaat voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 16, lid 16.1, van het inpassingsplan of artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro. Evenmin ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan door het toekennen van de bestemming "Verkeer" op enige wijze de uitvoering van het inpassingsplan wat de aanleg van de parallelweg betreft, frustreert. De raad en provinciale staten hebben daarover ter zitting verklaard dat de parallelweg en dus de ontsluiting van het uitvaartcentrum kan worden aangelegd op de gronden binnen het inpassingsplan en dat voor de ontsluiting de verkeersbestemming binnen het bestemmingsplan niet nodig is. [appellante sub 1] en [appellant sub 2] hebben dat standpunt niet gemotiveerd bestreden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd is met de tekst of de strekking van artikel 16, lid 16.1, van het inpassingsplan of artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro. Het betoog faalt.

Overleg met provincie

3. [appellante sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het bestemmingsplan onzorgvuldig is voorbereid omdat de raad het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage heeft gelegd zonder dat het college van gedeputeerde staten in het kader van vooroverleg een reactie op het voorontwerp heeft kunnen indienen.

3.1. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn.

3.2. In artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald: "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 appellant 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 appellant.

3.3. Daargelaten de vraag of in dit geval de verplichting tot overleg met provinciale staten als

bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro is geschonden, overweegt de Afdeling dat deze bepaling kennelijk niet strekt ter bescherming van de belangen van de individuele inwoners van een betrokken gemeente, zodat artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BV3215](https://ecli.nl/rvs/2012/BV3215))). De Afdeling laat dit betoog daarom buiten beschouwing.

Uitvoerbaarheid

4. [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de ontsluiting afhankelijk is van de parallelweg die in het inpassingsplan is voorzien. Aangezien de beroepen daartegen nog moeten worden behandeld en ook het plandeel dat voorziet in de parallelweg is aangevochten, is de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet verzekerd. Zij wijzen er verder op dat de Afdeling de behandeling van de procedure over het inpassingsplan en het Tracébesluit ten behoeve waarvan het inpassingsplan is vastgesteld, heeft aangehouden. Bovendien stellen zij dat de raad is uitgegaan van een andere parallelweg dan die het inpassingsplan mogelijk maakt. Ook hierdoor is het bestemmingsplan niet uitvoerbaar.

[appellant sub 3] betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is omdat zij niet van plan is de strook grond waaraan de bestemming "Verkeer" is toegekend te verkopen. Verder stelt zij dat zowel met als zonder de strook grond van hun perceel de parallelweg niet kan worden aangelegd. Zij voert hierover aan dat de strook grond los ligt van het perceel waar het uitvaartcentrum is geprojecteerd.

4.1. Bij uitspraak van heden heeft de Afdeling de beroepen tegen het inpassingsplan ongegrond verklaard. Daarmee is het inpassingsplan onherroepelijk geworden en kan de in het inpassingsplan voorziene parallelweg worden aangelegd en het uitvaartcentrum worden ontsloten. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan niet zou kunnen worden uitgevoerd. Over de vraag hoe de parallelweg in het inpassingsplan zou worden uitgevoerd overweegt de Afdeling dat de raad aannemelijk heeft gemaakt dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit duidelijk was hoe de parallelweg zou komen te liggen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad bij het beoordelen van de bereikbaarheid van het uitvaartcentrum is uitgegaan van een onjuiste situering van de parallelweg zoals die in het inpassingsplan is voorzien. Zoals door provinciale staten ter zitting is verklaard, biedt de verkeersbestemming die in het inpassingsplan is opgenomen de mogelijkheid om te voorzien in een ontsluitingsweg naar het uitvaartcentrum. Er bestaat daarom ook hierom geen grond voor het oordeel dat het plan in zoverre niet uitvoerbaar is.

De Afdeling overweegt verder dat de uitvoerbaarheid van het plan niet uitsluitend afhankelijk is van de bereidheid van [appellant sub 3] om de grond te verkopen. De raad kan immers, indien een minnelijke verwerving van de gronden niet slaagt, overgaan tot onteigening van de gronden. Evenmin betekent de omstandigheid dat de strook grond langs de parallelweg los begrensd is van het plandeel bestemd voor het crematorium dat het plan niet kan worden uitgevoerd. De raad hoefde enkel gronden in het plangebied te betrekken en de bestemming van de grond te wijzigen voor zover dat nodig is om te voorzien in een watergang naast de parallelweg. Nu de parallelweg al in het inpassingsplan was geregeld, behoefde de raad niet in het bestemmingsplan in een aparte ontsluitingsweg naar het uitvaartcentrum te voorzien.

Verkeersintensiteiten en verkeersveiligheid

5. [appellant sub 3], [appellante sub 1] en [appellant sub 2] kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat volgens hen een goede verkeersontsluiting niet geborgd is. Zij vrezen voor verminderde bereikbaarheid van hun percelen langs de parallelweg, verkeersopstoppingen voor en na plechtigheden en een aantasting van de verkeersveiligheid. Zo is volgens hen niet inzichtelijk gemaakt hoe de ventweg gaat worden aangesloten op de Karstraat. Verder wijzen zij er op dat in het inpassingsplan geen rekening is gehouden met de in het bestemmingsplan vormgegeven ventweg, de inrit en de aansluiting op de Karstraat. Ook verspreidt het verwachte aantal motorvoertuigen per etmaal zich niet gelijkmatig over de dag. Volgens hen zullen de verkeersbewegingen juist in pieken

voor en na een plechtigheid op de parallelweg optreden en voor opstoppingen zorgen. Bij het ontwerpen van de parallelweg en de opstelstroken bij het kruispunt waarop de parallelweg uitkomt, is geen rekening gehouden met deze piekmomenten.

5.1. De raad stelt dat uit het oogpunt van verkeersveiligheid geen problemen zijn te verwachten. De parallelweg zal volgens hem worden uitgevoerd als een 60 km/uur weg en zal naar verwachting een breedte van 4,50 meter krijgen. Dit is ruim voldoende voor het verwachte aantal motorvoertuigen, te weten 364 per etmaal. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de piekmomenten voor en na een plechtigheid, waarbij wordt uitgegaan van 44 auto's per plechtigheid, kan de parallelweg deze aantallen verwerken.

5.2. De Afdeling overweegt dat het aannemelijk is dat [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellante sub 1] met name direct voor of na plechtigheden soms minder vlot hun percelen langs de parallelweg kunnen bereiken of verlaten. De Afdeling acht het evenwel niet aannemelijk dat dit met grote regelmaat zal gebeuren en dat dit voor [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellante sub 1] tot groot tijdsverlies bij het bereiken of verlaten van hun gronden zal leiden. De raad heeft inzichtelijk gemaakt dat de parallelweg de verwachte verkeersbewegingen kan verwerken. De raad heeft na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid een groter gewicht mogen toekennen aan het belang dat het plan dient dan aan de belangen van [appellant sub 3], [appellante sub 1] en [appellant sub 2] om gevrijwaard te blijven van extra verkeer op de parallelweg. Dat in het inpassingsplan nog geen rekening is gehouden met de komst van het uitvaartcentrum betekent niet dat de raad bij het vaststellen van het plan geen rekening mocht houden met die parallelweg. Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan was immers het inpassingsplan vastgesteld en daarin was voorzien in een parallelweg. Het betoog faalt.

Onjuiste regeling uitvaartcentrum

6. [appellant sub 2] betoogt dat het plan beoogt te voorzien in een uitvaartcentrum, maar dat in de begripsbepalingen niet is opgenomen wat daaronder moet worden verstaan. Verder is binnen de bestemming maatschappelijk de aanduiding "crematorium" opgenomen, terwijl geen bijbehorende regeling in de planregels is opgenomen. Volgens hem is daardoor het plan onzorgvuldig tot stand gekomen.

6.1. De raad stelt dat uit de begripsomschrijvingen van de termen "crematorium" en "maatschappelijk" blijkt dat het plan voorziet in een uitvaartcentrum.

6.2. Aan een deel van het plangebied is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend. Dit deel is ongeveer 1,4 ha groot. Binnen deze bestemming is de aanduiding "crematorium" toegekend aan een stuk grond met een omvang van ongeveer 2.000 m².

In artikel 1, lid 1.20, van de planregels is bepaald dat een crematorium een inrichting met bijbehorende ruimten en voorzieningen voor het verbranden van overleden mensen is.

In lid 1.25 is de term maatschappelijk omschreven als het uitoefenen van activiteiten gericht op de sociale, maatschappelijke, educatieve en openbare dienstverlening, waaronder:

[...]

f. uitvaart;/begraafplaats/crematorium;

[...].

In artikel 4, lid 4.1, van de planregels is bepaald dat de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd zijn voor:

- a. een uitvaartcentrum met bijbehorende voorzieningen;
- b. ondergeschikte kantoren en dienstverlening;
- c. ondersteunende horeca;
- d. groenvoorzieningen en tuinen;
- e. strooivelden, vlinderhofjes en sterrenheuvels, urnenmuren, -graven, -tuinen en -vijvers;
- f. water- en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- g. voorzieningen van algemeen nut, waaronder voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;
- h. parkeervoorzieningen en in- en uitritten;
- i. fietsenstallingen;
- j. wandel- en fietspaden;
- k. verhardingen;
- l. ter plaatse van de functieaanduiding 'water' een waterbergingsvoorziening;
- m. ter plaatse van de functieaanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk - boomgaard' een boomgaard."

6.3. De Afdeling overweegt dat artikel 4, lid 4.1, weliswaar in een uitvaartcentrum voorziet, maar niet uitdrukkelijk ook in een crematorium. Ook is in lid 4.1 niet bepaald dat de gronden (mede) bestemd zijn voor maatschappelijke doeleinden. De stelling van de raad dat door middel van de begripsomschrijvingen van "crematorium" of "maatschappelijk" is bepaald dat ook een crematorium mogelijk is, kan daarom niet worden gevolgd. Omdat de raad heeft beoogd naast een uitvaartcentrum ook in een crematorium te voorzien, maar nagelaten heeft dit crematorium in het plan te regelen, is het bestreden besluit onzorgvuldig en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb tot stand gekomen.

Conclusie en opdracht

7. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om de raad op te dragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Daarbij merkt de Afdeling op dat ter zitting is gebleken dat partijen het er over eens zijn dat aan artikel 4, lid 4.1, van de planregels kan worden toegevoegd dat de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden ook bestemd zijn voor een crematorium, binnen de daarvoor opgenomen aanduiding op de planverbeelding.

8. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover in artikel 4, lid 4.1, van de planregels niet is bepaald dat de gronden met de bestemming "Maatschappelijk" ter plaatse van de aanduiding "crematorium" bestemd zijn voor een crematorium. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om over artikel 4, lid 4.1, van de planregels met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daarvoor een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

De beroepen van [appellante sub 1] en [appellant sub 3] zijn ongegrond.

9. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2] op hierna te melden wijze in de proceskosten te

worden veroordeeld.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellante sub 1] en [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 13 december 2017 waarbij het bestemmingsplan "Uitvaartcentrum Karstraat" is vastgesteld, voor zover in artikel 4, lid 4.1, van de planregels niet is bepaald dat de gronden met de bestemming "Maatschappelijk" ter plaatse van de aanduiding "crematorium" bestemd zijn voor een crematorium;
- III. draagt de raad van de gemeente Lingewaard op om binnen twaalf weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin onder overweging 7 en 8 is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en [appellant sub 3 a] en [appellante sub 3 b] ongegrond;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Lingewaard tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Lingewaard aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Polak w.g. Van Helvoort
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2018

361.