

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:587
Datum uitspraak	15 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2021 heeft de raad van de gemeente Lochem het bestemmingsplan "De Kalenberg Barchem" vastgesteld.

Volledige tekst

202103873/1/R4.

Datum uitspraak: 15 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Red de Kalenberg, gevestigd te Barchem, gemeente Lochem, Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, gevestigd te Arnhem, [appellant A], wonend te Barchem, gemeente Lochem, en [appellant B], wonend te Barchem, gemeente Lochem,

(hierna samen: de stichtingen en anderen)

appellanten,

en

de raad van de gemeente Lochem,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "De Kalenberg Barchem" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de stichtingen en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Beheer Landgoed de Kalenberg (hierna: SBLK) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De stichtingen en anderen en SBLK hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 5 september 2022, waar de stichtingen en anderen, in de persoon van en vertegenwoordigd door [appellant A], in de persoon van [appellant B], en bijgestaan door mr. A.M. Fransen, en de raad, vertegenwoordigd door H. van Veldhuisen en J.A.J. Hoefnagels, zijn verschenen. Verder is

SBLK, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en gemachtigde B, op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in het mogelijk maken van een natuurbegraafplaats op een gedeelte van het NSW Landgoed de Kalenberg in Barchem. Dit landgoed is een bosgebied met een oppervlakte van ongeveer 17 hectare en is in beheer van SBLK. Het plan bestaat uit twee deelgebieden. Deelgebied 1 is een bosperceel van ongeveer 3 hectare groot en is gelegen binnen het Landgoed de Kalenberg. Hierop is de natuurbegraafplaats voorzien. Deelgebied 2 is gelegen ten zuidwesten van de kern van Barchem en is momenteel in gebruik als boomkwekerij. Dit deelgebied is voorzien als bos- en natuurcompensatie.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden

Bekendmaking

3. De stichtingen en anderen betogen dat de bekendmaking van de vaststelling van het bestemmingsplan gebrekkig is, omdat in de kennisgeving daarvan is vermeld dat alleen beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend.

3.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit. Het betoog slaagt niet.

Plannaam en begrenzing

4. De stichtingen en anderen betogen dat de naam van het plan onjuist en misleidend is, omdat het plan niet de gehele Kalenberg omvat en Deelgebied 2 buiten de Kalenberg is gelegen. Daardoor kan verwarring ontstaan over de begrenzing van het plan. De plangrenzen zijn volgens de stichtingen en anderen dan ook in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

4.1. Gelet op de verbeelding van het plan is en was duidelijk en kenbaar op welke gronden het plan ziet en wat de plangrenzen zijn. Voor het oordeel dat de plangrenzen of de naam van het plan in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, bestaat dan ook geen aanleiding. Het betoog slaagt niet.

Draagvlak

5. De stichtingen en anderen betogen dat het college van burgemeester en wethouders van Lochem als voorwaarde voor medewerking aan het initiatief voor de natuurbegraafplaats heeft gesteld dat er voldoende draagvlak in de omgeving moet zijn. Dat draagvlak is er volgens de stichtingen en anderen niet. Daartoe verwijzen zij onder meer naar een petitie van tegenstemmers en een proces-verbaal van telling naar aanleiding van een stemming via de

website van Stichting Red de Kalenberg. Verder stellen de stichtingen en anderen dat een groot deel van de omwonenden niet op de hoogte was van de plannen voor de natuurbegraafplaats.

5.1. De stichtingen en anderen wijzen er terecht op dat in de brief van het college van 11 januari 2017 als voorwaarde voor het initiatief voor het realiseren van een natuurbegraafplaats op Landgoed de Kalenberg is gesteld dat de initiatiefnemer moet aantonen dat daarvoor draagvlak bestaat in de omgeving. Maar, nog daargelaten of de raad daaraan bij de vaststelling van een bestemmingplan is gebonden, is de voorwaarde van draagvlak in de omgeving niet meer gesteld in het principebesluit van het college van 1 november 2019. Ook overigens is niet gebleken op grond waarvan die voorwaarde voor de raad zou gelden.

Verder wijst de raad er terecht op dat van het ontwerpbestemmingsplan op de wettelijk voorgeschreven wijze kennis is gegeven en dat daartegen ook zienswijzen zijn ingediend, onder meer door twee van de appellanten in deze zaak. Omwonenden hadden gezien die kennisgeving op de hoogte kunnen zijn van de plannen. Het betoog slaagt niet.

Provinciale Omgevingsverordening

6. De stichtingen en anderen stellen dat de bepaling in de Omgevingsverordening Gelderland waarin onder voorwaarden een natuurbegraafplaats binnen het Gelders Natuurnetwerk (hierna: het GNN) wordt toegestaan, onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 2.10.4, eerste lid van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro). Ook moet die bepaling in de Omgevingsverordening Gelderland volgens de stichtingen en anderen onverbindend worden verklaard wegens strijd met de Omgevingsverordening Gelderland zelf, omdat daarin voor gronden binnen het GNN in algemene zin is bepaald dat negatieve effecten op de kernkwaliteiten en oppervlakte van het gebied en de ecologische samenhang binnen het gebied zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Verder betogen de stichtingen en anderen dat de natuurbegraafplaats is voorzien op gronden die in de Omgevingsverordening Gelderland zijn aangemerkt als 'Verkenninggebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk'. Daarbinnen is een natuurbegraafplaats alleen mogelijk als de initiatiefnemer aantoont dat de bosbodems eerder geroerd en niet meer ongestoord zijn. Volgens het Archeologisch vooronderzoek van RAAP van 27 maart 2020 is de bodem in Deelgebied 1 juist ongeroerd, zo betogen de stichtingen en anderen.

6.1. Gelet op de datum van vaststelling van het bestemmingsplan is de versie van de Omgevingsverordening Gelderland die in dit geval van toepassing is, het Actualisatieplan 6 Omgevingsverordening. Die versie is bekendgemaakt op 28 februari 2019, Staatscourant 2019, 12015. De relevante bepalingen daaruit luiden als volgt.

Artikel 2.39 (andere bestemming dan natuur)

1. Een bestemmingsplan maakt voor gronden binnen het Gelders natuurnetwerk een andere bestemming dan natuur alleen mogelijk als sprake is van een groot openbaar belang en

[...]

b. de negatieve effecten op de kernkwaliteiten en oppervlakte van het gebied en de ecologische samenhang binnen het gebied zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd in overeenstemming met bijlage 8 Gelijkwaardige natuurbeheertypen (nieuw).

[...]

Artikel 2.47 (instructieregel bestemmingsplan natuurbegraven in Gelders natuurnetwerk onder voorwaarden)

1. In afwijking van paragraaf § 2.6.1 Instructieregels bestemmingsplan bescherming Gelders natuurnetwerk kan een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen het Verkenningengebied voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk een natuurbegraafplaats mogelijk maken, als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

[...]

k. het aantal graven bedraagt ten hoogste 500 graven per hectare;

l. de kernkwaliteiten van het Gelders natuurnetwerk worden versterkt door per 250 graven per hectare één hectare nieuwe natuur te realiseren of door het omvormen van vijf hectare bestaande natuur naar een provinciaal doeltypes zoals beschreven in het natuurbeheerplan en de beheerplannen Natura2000;

[...]

Artikel 2.48 (instructieregel bestemmingsplan natuurbegraven in Gelders natuurnetwerk onder bijzondere voorwaarden)

In afwijking van paragraaf § 2.6.1 Instructieregels bestemmingsplan bescherming Gelders natuurnetwerk kan een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen het Verkenningengebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk een natuurbegraafplaats mogelijk maken als voldaan wordt aan de voorwaarden gesteld in artikel 2.47 en de initiatiefnemer aantoont dat:

a. de bosbodems eerder zijn geroerd en niet meer ongestoord zijn;

[...]

6.2. Volgens de stichtingen en anderen moet artikel 2.47 van de Omgevingsverordening Gelderland onverbindend worden verklaard. Dit artikel is een algemeen verbindend voorschrift. Daartegen kan, gelet op artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), geen beroep worden ingesteld. Maar die bepaling staat niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Dat laatste wil zeggen dat via de band van toetsing van het bestemmingsplan de verbindendheid van de Omgevingsverordening Gelderland op dit punt wordt beoordeeld. De Afdeling ziet in wat de stichtingen en anderen hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat artikel 2.47 van de Omgevingsverordening Gelderland in strijd is met artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro. De voorwaarden in artikel 2.47 van de Omgevingsverordening Gelderland waaronder een bestemmingsplan een natuurbegraafplaats binnen het GNN mogelijk kan maken, zijn niet in strijd met de voorwaarden voor aantasting van het natuurnetwerk Nederland, zoals die zijn opgenomen in artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro. Op grond van dit artikellid worden bij provinciale verordening regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op een gebied dat behoort tot het natuurnetwerk Nederland, geen activiteiten mogelijk maakt ten opzichte van het moment van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden of een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden of van de samenhang tussen die gebieden. Artikel 2.47 van de Omgevingsverordening Gelderland laat alleen onder strikte voorwaarden, waaronder de realisatie van nieuwe natuur, een natuurbegraafplaats toe in het GNN. Gelet op die voorwaarden bestaat geen aanleiding voor de conclusie dat artikel 2.47 van de

Omgevingsverordening Gelderland per saldo een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden of tot een significante vermindering van de oppervlakte van gebieden die behoren tot het natuurnetwerk Nederland of van de samenhang tussen die gebieden mogelijk maakt. Voor zover de stichtingen en anderen verder betogen dat artikel 2.47 van de Omgevingsverordening Gelderland onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 2.39, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening Gelderland, slaagt dat betoog alleen al niet, omdat het gaat om bepalingen uit dezelfde provinciale verordening. Het betoog slaagt in zoverre niet.

6.3. In het op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan van toepassing zijnde Actualisatieplan 6 Omgevingsverordening zijn de gronden waarop de natuurbegraafplaats is voorzien aangemerkt als 'Verkenningsgebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk'. Uit de tekst van artikel 2.48, aanhef en onder a, volgt dat een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen het 'Verkenningsgebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk' een natuurbegraafplaats mogelijk kan maken onder de voorwaarde dat de initiatiefnemer aantoont dat de bosbodems eerder zijn geroerd en niet meer ongestoord zijn. Uit die letterlijke tekst volgt niet, zoals de raad uit de toelichting op dat artikel afleidt, dat deze bepaling alleen geldt voor oude bosbodems waar op 150 jaar oud kaartmateriaal al bossen waren ingetekend. De tekst van artikel 2.48, aanhef en onder a, is duidelijk en dan kan niet worden teruggevallen op een toelichting. Op grond van artikel 2.48 is alleen maar relevant of de gronden zijn gelegen binnen het 'Verkenningsgebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk'. Dat is hier het geval. Niet is aangetoond dat de bosbodems van de voorziene natuurbegraafplaats eerder zijn geroerd en niet meer ongestoord zijn. Dus is niet voldaan aan artikel 2.48, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening Gelderland. Het betoog slaagt in zoverre.

Gemeentelijk beleid

7. De stichtingen en anderen betogen dat de voorziene natuurbegraafplaats geen basis heeft in gemeentelijk beleid. Daarbij wijzen de stichtingen en anderen erop dat de Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2020 van de gemeente Lochem niet meer van kracht is, zodat het plan daar niet op kan worden gebaseerd. Bij het ontbreken van specifiek gemeentelijk beleid over natuurbegraafplaatsen had de raad het bestemmingsplan niet mogen vaststellen, zo betogen de stichtingen en anderen.

7.1. Zoals ook in paragraaf 3.4.1 van de plantoelichting is vermeld, is in de Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2020 geen expliciete aandacht besteed aan natuurbegraafplaatsen. Het ontbreken van specifiek gemeentelijk beleid over natuurbegraafplaatsen betekent echter niet dat de raad geen bestemmingsplan mag vaststellen waarin is voorzien in een natuurbegraafplaats. Het is aan de raad om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. Daargelaten of de Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2020 nog van kracht was, heeft de raad daarom in paragraaf 3.4.1 van de plantoelichting dan ook kunnen volstaan met de motivering waarom het plan past binnen de algemeen geformuleerde uitgangspunten van de Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2020. Deze motivering hebben de stichtingen en anderen inhoudelijk niet bestreden. Het betoog slaagt niet.

Behoefte en alternatieven

8. Volgens de stichtingen en anderen bestaat er geen behoefte aan de voorziene

natuurbegraafplaats. Daarbij wijzen zij erop dat in de omgeving ook al de natuurbegraafplaats Schapenmeer aanwezig is. Die begraafplaats is volgens hen op 8 kilometer afstand van de voorziene natuurbegraafplaats gelegen. Als er dus al behoefte is aan een natuurbegraafplaats in de omgeving, dan wordt in die behoefte al voorzien.

Verder betogen de stichtingen en anderen dat het de voorkeur zou hebben om de natuurbegraafplaats op landbouwgrond te ontwikkelen, waarbij die locatie dan ook als natuurgebied kan worden ingericht. Daarmee kan de natuur worden ontzien, omdat dan geen rasters hoeven te worden geplaatst, de bodem ongestoord kan blijven en de recreatiedruk niet toeneemt. Daarbij ligt het volgens de stichtingen en anderen voor de hand om de natuurbegraafplaats niet op de Kalenberg, maar aan de Larikslaan te ontwikkelen.

8.1. De raad stelt dat voor de natuurbegraafplaats geen rasters zullen worden geplaatst, de recreatiedruk niet zal toenemen en de natuur zal worden ontzien. Daarnaast zijn de door de stichtingen en anderen aangevoerde opties volgens de raad geen reële alternatieven. Volgens de raad is de gedachte achter deze natuurbegraafplaats namelijk dat wordt voorzien in de behoefte van mensen die specifiek op het Landgoed de Kalenberg willen worden begraven. In die behoefte kan dus niet worden voorzien door een andere begraafplaats of door een begraafplaats op landbouwgrond. De geïnteresseerden in een graf op de natuurbegraafplaats op Landgoed de Kalenberg willen volgens de raad met de aankoop daarvan bewust bijdragen aan het onderhoud van dit specifieke landgoed. Over het alternatief van de natuurbegraafplaats Schapenmeer wijst de raad er op dat zich op dit moment al 40 geïnteresseerden hebben aangemeld voor de natuurbegraafplaats op Landgoed de Kalenberg. Daarbij gaat het voornamelijk om mensen uit Barchem en omgeving. Volgens de raad is daarbij gebleken dat de geïnteresseerden een sterke verbondenheid hebben met het bos op het Landgoed de Kalenberg. Daarom kan de natuurbegraafplaats Schapenmeer volgens de raad niet in dezelfde behoefte voorzien.

8.2. Gelet op het voorgaande, heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat is gebleken dat een specifieke behoefte bestaat aan een natuurbegraafplaats op Landgoed de Kalenberg. Ook heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat in die behoefte niet kan worden voorzien door een andere natuurbegraafplaats in de omgeving of op landbouwgrond.

Het betoog slaagt niet.

Karakter van het gebied

9. De stichtingen en anderen betogen dat het realiseren van een natuurbegraafplaats zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het karakter van het gebied. Daarbij wijzen de stichtingen en anderen erop dat het gaat om een gebied dat al in de eerste helft van de 19e eeuw grotendeels bebost was en dat het bosbeheer in het gebied is gericht op natuurwaarden, houtproductie en belevingswaarde. Daardoor is een bos ontstaan met een goede ondergroei en dikke oude bomen. In zo'n gebied past volgens de stichtingen en anderen geen begraafplaats. De realisatie van een natuurbegraafplaats heeft een negatieve ruimtelijke uitstraling die van invloed is op de belevingswaarde. Zo leiden begrafenissen volgens de stichtingen en anderen tot rustverstoring voor recreanten en verstoring van het visuele karakter van het gebied. Volgens de stichtingen en anderen zal door de komst van een natuurbegraafplaats de beleving van het bosgebied totaal anders zijn. De beleving zal volgens de stichtingen en anderen bovendien ongemakkelijk zijn voor recreanten, omdat zij regelmatig zullen worden geconfronteerd met begrafenissen. Ook stellen de stichtingen en anderen dat de natuurbegraafplaats 3 hectare van het bosgebied op de Kalenberg in beslag zal nemen en dat dit bijna een kwart van de Kalenberg is.

9.1. De raad stelt dat de ruimtelijke uitstraling van de natuurbegraafplaats nihil is. Daartoe stelt de raad dat de graven niet zichtbaar zullen zijn vanaf de paden. Er zal alleen een houten gedenkschijf kunnen worden geplaatst, die naar verloop van tijd zal vergaan. Van de natuurbegraafplaats zal alleen een (ingetogen) bewegwijzering zichtbaar zijn in het bos. Verder zullen bijvoorbeeld ook geen bouwwerken en dergelijke worden gerealiseerd. Daarnaast vindt de raad het acceptabel dat anderen dan de nabestaanden met een begrafenis worden geconfronteerd, ook als die personen wandelen en recreëren. Verder merkt de raad op dat de stichtingen en anderen lijken te veronderstellen dat de openstelling van het landgoed voor het publiek vanzelfsprekend is. Maar dat is volgens de raad niet het geval, omdat het Landgoed de Kalenberg particulier bezit is. De gemeente heeft volgens de raad geen zeggenschap over de openstelling van het landgoed voor het publiek. De openstelling van het landgoed, waarbij SBLK de verantwoordelijkheid draagt en daartoe tijd en geld moet besteden, heeft volgens de raad een grote meerwaarde voor de gemeente en de inwoners. Ook de natuurbegraafplaats draagt daar volgens de raad aan bij.

Daarbij is volgens de raad bewust gekozen voor de locatie van de natuurbegraafplaats aan de rand van het landgoed, waar de minste mensen komen. Volgens de raad is de locatie bewust beperkt tot 3 hectare van de in totaal 17 hectare van het landgoed. Daarbij zijn volgens de planregels in totaal niet meer dan 750 graven toegestaan. Het gaat dus om een kleinschalige ontwikkeling, waarbij de menselijke maat wordt behouden.

9.2. Gelet op de hiervoor door de raad deugdelijk gemotiveerde geringe visuele uitstraling van de natuurbegraafplaats, de omstandigheid dat de natuurbegraafplaats is beperkt tot 3 hectare van de in totaal 17 hectare van het landgoed, en de omstandigheid dat de locatie van de natuurbegraafplaats is gelegen aan de rand van het landgoed, waar relatief de minste mensen komen, hebben de stichtingen en anderen niet aannemelijk gemaakt dat de natuurbegraafplaats zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het karakter van het gebied. Daarbij acht de Afdeling het ook van belang dat de raad het acceptabel heeft mogen achten dat anderen dan de nabestaanden, bijvoorbeeld recreanten, bij gelegenheid met een begrafenis worden geconfronteerd. De raad heeft daarom mogen concluderen dat de natuurbegraafplaats niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het karakter van het gebied en dat de gevolgen daarvan in zoverre niet onevenredig zijn.

Het betoog slaagt niet.

Kap van bomen

10. De stichtingen en anderen betogen dat in het plan onvoldoende waarborgen zijn opgenomen om te voorkomen dat bij de ontwikkeling en het beheer van de natuurbegraafplaats geen afbreuk zal worden gedaan aan de doelstelling om waardevolle bomen te behouden. Daartoe wijzen de stichtingen en anderen er op dat in artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels het verbod op het kappen, vellen of rooien van bomen en houtgewas en het verwijderen van de stobben is opgenomen. Daarop wordt echter in artikel 3.4.2, aanhef en onder e, van de planregels een uitzondering gemaakt. Die houdt in dat dit verbod niet geldt voor werken en/of werkzaamheden ten behoeve van de ontwikkeling en het beheer van de natuurbegraafplaats, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bos - natuurbegraafplaats' overeenkomstig het Natuurversterkingsplan bosbegraafplaats Justine, Landgoed de Kalenberg, van Eelerwoude van 21 augustus 2020 (hierna: het Natuurversterkingsplan). Het Natuurversterkingsplan is in Bijlage 1 van de planregels opgenomen. De stichtingen en anderen wijzen erop dat in het Natuurversterkingsplan in paragraaf 3.1.3 alleen is opgenomen dat in het plangebied geen waardevolle bomen worden

gekapt. Maar niet is toegelicht wanneer een boom kan worden aangemerkt als waardevol. Ook is in de planregels niet de verplichting neergelegd dat vooraf een toetsing door een ecooloog moet plaatsvinden en is er bijvoorbeeld niet als bijlage bij de plantoelichting een bomenkaart toegevoegd.

10.1. De raad stelt dat het de bedoeling is dat voor de natuurbegraafplaats in het geheel geen bomen worden gekapt. Volgens de raad is alleen bedoeld om in artikel 3.4.2 van de planregels ten behoeve van de natuurbegraafplaats een uitzondering te maken op de in artikel 3.4.1, aanhef en onder c, d en f, van de planregels vermelde verboden op het afgraven of ophogen van gronden, en het graven van poelen, het egaliseren van gronden en het wijzigen van de waterhuishouding. Niet bedoeld is om ten behoeve van de natuurbegraafplaats een uitzondering te maken op het in artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels vermelde verbod op het kappen, vellen of rooien van bomen en houtgewas en het verwijderen van de stobben. De raad verzoekt de Afdeling daarom zelf in de zaak te voorzien door artikel 3.4.2 van de planregels aan te passen.

10.2. Omdat de raad in zoverre erkent dat de planregels aanpassing behoeven, omdat het plan nu meer mogelijk maakt dan de raad heeft bedoeld, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Aantasting bomen en bosbodem

11. De stichtingen en anderen betogen dat het gebruik van de natuurbegraafplaats zal leiden tot versterking van het bodemprofiel en beschadiging van boomwortels. De stichtingen en anderen verwijzen daartoe naar het Rapport 'Terug naar de natuur' van Alterra van 2009. Daarin is geadviseerd om alleen te begraven buiten de verticale projectie van boomkruinen. Volgens de stichtingen en anderen zijn bosrijke gebieden daarom ongeschikt als natuurbegraafplaats. Daarnaast wordt met het begraven van stoffelijke overschotten, gebiedsvreemd materiaal in de bosbodem achtergelaten. Dat is volgens de stichtingen en anderen ook schadelijk voor de natuur. De stichtingen en anderen verwijzen verder naar de Notitie Ecologie van Stichting Red de Kalenberg van 29 november 2021. Daarin wordt erop gewezen dat in de Oplegnotitie 'Natuurbegraven in Gelderland', van B-Ware van 2 november 2017 is vermeld dat bosbodems ouder dan 100 jaar ongeschikt zijn voor natuurbegraven. Ook staat daarin dat uit een kaart uit 1890 blijkt dat in het plangebied meer dan 100 jaar geleden al bosgroei plaatsvond. Verder wordt er in de Notitie Ecologie op gewezen dat in het Rapport 'Terug naar de natuur' van Alterra van 2009 is vermeld dat als uitgangspunt voor een gemiddeld bos een grafdichtheid van maximaal 80 graven per hectare moet worden aangehouden en in voedselarme bossen nog (veel) lager. Volgens Stichting Red de Kalenberg is de bosgrond op de Kalenberg voedselarm, terwijl 250 graven per hectare zijn voorzien. Verder hebben de stichtingen en anderen een aantal passages uit het boek "De verborgen boom" van "mycoloog en boscoloog" Gerrit Jan Keizer overgelegd. Daaruit zou volgen dat natuurbegraven de balans verstoort van het boomsoort eigen ecosysteem. Ook zou daarin worden ontkracht dat schade aan de bodem kan worden verminderd door het terugplaatsen van de aarde in de juiste volgorde. Verder hebben de stichtingen en anderen de notitie 'Ecologische effecten Natuurbegraven in oud bos' van Foreest Groen Consult BV van 22 november 2021 en een reactie van de Vogelwerkgroep Noordwest-Achterhoek op het Natuurversterkingsplan en de 'Toetsing Wet natuurbescherming' van Eelerwoude, overgelegd.

11.1. De raad stelt dat in het Rapport 'Terug naar de natuur' van Alterra van 2009 is geconcludeerd dat de negatieve effecten van natuurbegraven beperkt zijn. Daarnaast wijst de

raad op de Oplegnotitie 'Natuurbegraven in Gelderland', van B-Ware van 2 november 2017. Daaruit volgt dat de risico's op negatieve effecten van natuurbegraven kunnen worden beperkt door een laag aantal begrafenissen per hectare per jaar en door te begraven op droge zandgronden in bestaand bos. Daarmee is volgens de raad ook in dit geval rekening gehouden. Het gaat namelijk om bestaand bos op droge zandgronden, waarbij de voorgeschreven dieptes van de Wet op de lijkbezorging in acht zullen worden genomen en ook het Natuurversterkingsplan in acht zal worden genomen. In het Natuurversterkingsplan is ook bepaald dat de grond, afkomstig van een graf, in dezelfde volgorde weer moet worden teruggestort om zo de bodemstructuur zo min mogelijk te verstoren. Verder wijst de raad erop dat de natuurbegraafplaats op 3 hectare van het veel grotere bosgebied is voorzien. Ook is in de planregels een maximum van 750 graven bepaald. Dat komt neer op 250 graven per hectare. De raad wijst er daarbij op dat op grond van de Omgevingsverordening Gelderland 500 graven per hectare zijn toegestaan. De raad acht enige aantasting van bomen en de bosbodem aanvaardbaar. Het gaat volgens de raad niet om een onaanvaardbare aantasting van bomen en de bosbodem.

11.2. Uit de door de stichtingen en anderen overgelegde stukken volgt dat negatieve gevolgen voor bomen en de bosbodem als gevolg van een natuurbegraafplaats niet zijn uit te sluiten. Maar de raad heeft zich, onder verwijzing naar de Oplegnotitie 'Natuurbegraven in Gelderland', van B-Ware van 2 november 2017, deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat geen sprake is van onaanvaardbare gevolgen voor bomen en de bosbodem. De raad heeft zich redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat enige negatieve gevolgen, gelet op het beperkte gedeelte van het bosgebied waarop de natuurbegraafplaats is voorzien en het beperkte aantal graven per hectare, aanvaardbaar worden geacht. De stichtingen en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat als gevolg van de natuurbegraafplaats onaanvaardbare gevolgen voor bomen en de bosbodem zullen optreden. Het betoog slaagt niet.

Dieren

12. De stichtingen en anderen betogen dat het risico bestaat dat in het gebied voorkomende dieren, zoals vossen, bij natuurgraven in de grond zullen graven en daarmee schade zullen aanrichten aan de natuurgraven. Daarnaast betogen de stichtingen en anderen dat begrafenissen tijdens het broedseizoen broedende vogels en nestelende zoogdieren kunnen verstoren. Vereist is om tijdens het broedseizoen geen begrafenissen te houden, maar dat is volgens de stichtingen en anderen in de praktijk niet haalbaar.

12.1. De raad stelt dat de minimale begraafdiepte van de Wet op de lijkbezorging zal worden aangehouden en dat uit onderzoeken volgt dat op die manier geen problemen met gravende dieren zijn te verwachten. Mochten toch problemen optreden, dan kan volgens de raad altijd nog dieper worden begraven. Dat kan, omdat het gaat om droge zandgronden op een hoogte van ongeveer 46 tot 20 meter boven NAP en een gemiddelde hoogste grondwaterstand van meer dan 1.40 meter onder maaiveld. Wat betreft het broedseizoen verwijst de raad naar het Natuurversterkingsplan, waarin is vermeld hoe hiermee rekening wordt gehouden.

12.2. Over de gestelde verstoring van dieren in het broedseizoen overweegt de Afdeling dat voor de aspecten flora en fauna een regeling is neergelegd in de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb). De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is, en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien

dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Over de gestelde verstoring van dieren in het broedseizoen heeft de raad verwezen naar het Natuurversterkingsplan. Dat plan is op grond van artikel 3.4.2, aanhef en onder e, van de planregels bij de ontwikkeling en het beheer van de natuurbegraafplaats van toepassing. In het Natuurversterkingsplan is onder meer opgenomen dat graafwerkzaamheden uitsluitend overdag moeten worden uitgevoerd, dat voorafgaand aan graafwerkzaamheden moet worden gecontroleerd op de aanwezigheid van jaarrondsoorten in het voorjaar en dat bij het aantreffen van jaarrondsoorten contact moet worden opgenomen met de ter zake deskundige voor verdere acties. Mede gelet op deze maatregelen geeft wat de stichtingen en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand redelijkerwijs heeft moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat dieren in het broedseizoen gestoord zouden kunnen worden door het graven van natuurgraven. Over het risico op schade aan natuurgraven door gravende dieren overweegt de Afdeling als volgt. De stichtingen en anderen hebben dit risico, gelet op de onder 12.1 weergegeven motivering van de raad, niet aannemelijk gemaakt. Het betoog slaagt niet.

Bereikbaarheid

13. De stichtingen en anderen betogen dat de voorziene natuurbegraafplaats moeilijk bereikbaar zal zijn. Lijkkisten en mensen die slecht ter been zijn, zullen voor de natuurbegraafplaats de berg op moeten, terwijl gemotoriseerd verkeer niet is toegestaan. Om bij de natuurbegraafplaats te komen, moeten al dan niet gemotoriseerde rouwstoeten volgens de stichtingen en anderen bovendien eerst over gronden waarop dat volgens het bestemmingsplan Buitengebied Lochem niet is toegestaan. Dat is namelijk in strijd met artikel 7.1, gelezen in samenhang met de definitie van extensieve dagrecreatie in artikel 1.49 van de planregels van het bestemmingsplan Buitengebied Lochem. Daarnaast is het volgens de stichtingen en anderen waarschijnlijk dat buiten het plangebied activiteiten van levensbeschouwelijke aard zullen plaatsvinden in relatie tot de natuurbegraafplaats, zoals activiteiten in of bij de boskapel. Ook dat zou volgens de stichtingen en anderen in strijd zijn met het bestemmingsplan Buitengebied Lochem.

13.1. De raad stelt dat het niet de bedoeling is dat gemotoriseerde vervoersmiddelen worden gebruikt om bij de natuurbegraafplaats te komen. De natuurbegraafplaats is volgens de raad wandelend of met een niet-gemotoriseerde baarwagen bereikbaar. Daartoe wijst de raad erop dat het vanaf de parkeerplaats bij het Landgoedhotel Woodbrooke nog geen 500 meter lopen is naar de natuurbegraafplaats. Eventueel kunnen voor mindervaliden elektrische voertuigen worden ingezet die ook op fietspaden zijn toegestaan. De overige bezwaren van de stichtingen en anderen zien volgens de raad op uitvoeringskwesties die hier niet aan de orde zijn. Verder leggen de stichtingen en anderen artikel 7.1 van de planregels van het bestemmingsplan Buitengebied Lochem te streng uit. Daarnaast wordt de boskapel volgens de raad al vanaf 1913 voortdurend gebruikt voor activiteiten van levensbeschouwelijke aard en verandert dat gebruik met dit plan niet.

13.2. Gelet op het voorgaande heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat de voorziene natuurbegraafplaats voldoende bereikbaar is. Alleen de omstandigheid dat de natuurbegraafplaats in beginsel niet met gemotoriseerde vervoersmiddelen is te bereiken, betekent niet dat op voorhand vaststaat dat het plan niet uitvoerbaar is. Daarnaast zijn de als "Bos" bestemde gronden in het bestemmingsplan Buitengebied Lochem weliswaar ook bestemd voor extensief recreatief medegebruik, maar die gronden zijn volgens artikel 7.1, aanhef en onder e, van dat bestemmingsplan ook bestemd voor onverharde en/of

halfverharde voet- en fietspaden. De verplaatsing van een rouwstoet naar de natuurbegraafplaats over voet- en fietspaden op gronden met de bestemming "Bos" is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied Lochem.

Over de gestelde mogelijkheid dat ten behoeve van de natuurbegraafplaats activiteiten buiten het plangebied zullen plaatsvinden, zoals in de boskapel, hebben de stichtingen en anderen niet aannemelijk gemaakt dat die activiteiten noodzakelijk zijn voor de uitvoerbaarheid van het plan. Het betoog slaagt niet.

Parkeren

14. Voor zover de stichtingen en anderen betogen dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen koppeling is gemaakt met de Nota parkeernormen 2020, mist dat betoog feitelijke grondslag. In artikel 11.1, aanhef en onder b, van de planregels is namelijk bepaald dat bij een omgevingsvergunning, dan wel bij de beoordeling of het gebruik in overeenstemming is met het bestemmingsplan, aan de hand van de normen zoals opgenomen in de 'Nota parkeernormen 2020' van 22 september 2020 en vastgesteld door de raad op 16 november 2020, wordt bepaald of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid. Het betoog slaagt niet.

Eeuwigdurend grafrecht

15. De stichtingen en anderen betogen dat een onderdeel van de definitie van "natuurgraf" in artikel 1.29 van de planregels is dat sprake is van "eeuwigdurende grafrust". Volgens de stichtingen en anderen is het uitgangspunt van eeuwigdurende grafrust niet in het plan vastgelegd.

15.1. De raad stelt dat onder eeuwigdurende grafrust ook een duurzame bescherming van het bos en de natuur ter plaatse valt. De beheerder verplicht zich volgens de raad privaatrechtelijk om het bos en de natuur te handhaven en te beschermen, omdat er zonder die aspecten geen bosgraf is. Verder wordt in het bestemmingsplan zelf geen eeuwigdurende grafrust geregeld.

15.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het uitgangspunt van eeuwigdurende grafrust niet in het plan zelf hoeft te worden geregeld, maar via privaatrechtelijke weg kan worden geregeld (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3316](#)). Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

16. De stichtingen en anderen betogen dat onjuist is dat de inkomsten van de natuurbegraafplaats voor SBLK noodzakelijk zouden zijn voor het onderhoud van het Landgoed de Kalenberg. De raad heeft daarbij volgens de stichtingen en anderen miskend dat het alleen maar gaat om onderhoud van een relatief klein landgoed. Dat volgens SBLK jaarlijks € 35.000 nodig is voor het beheer en onderhoud van Landgoed de Kalenberg, is volgens de stichtingen en anderen een overschatting. Uit navraag bij "de Bosgroep Nederland" zou zijn gebleken dat daarvoor alleen een fractie van dat bedrag nodig is. Verder betogen de stichtingen en anderen dat uit het principeverzoek van 27 mei 2019 blijkt dat de natuurbegraafplaats een noodzakelijke economische pijler is voor SBLK in zijn geheel, dus niet alleen voor het onderhoud van het Landgoed de Kalenberg, maar ook voor het horeca- en recreatiebedrijf. Volgens de stichtingen en anderen is SBLK verweven met verschillende rechtspersonen en is daarom niet te overzien op welke wijze de inkomsten van de natuurbegraafplaats de facto zullen worden besteed.

Daarnaast betogen de stichtingen en anderen dat de realisatie van een natuurbegraafplaats een negatieve ruimtelijke uitstraling heeft, die van invloed is op de belevingswaarde voor omwonenden. De beleving van het landgoed zal volgens de stichtingen en anderen ongemakkelijk zijn, omdat omwonenden regelmatig zullen worden geconfronteerd met een begrafenis. Bovendien bevindt de toegangsweg voor lijkwagens zich aan de andere dorpskant, waardoor omwonenden ook daar geconfronteerd zullen worden met begrafenissen.

16.1. De raad stelt dat de voorziene natuurbegraafplaats noodzakelijk is voor het voortbestaan van het Landgoed de Kalenberg. Volgens de raad is de natuurbegraafplaats voor SBLK het enige alternatief om voldoende inkomsten te genereren om het landgoed in stand te houden. Daarbij hebben de stichtingen en anderen volgens de raad te weinig oog voor de specifieke kwaliteiten van het landgoed en de langdurige inzet en specialistische kennis die daarvoor nodig is. Daarbij is onder beheer van SBLK een kwalitatief hoogstaand landgoedbos aangelegd, dat ook door SBLK wordt onderhouden. De kosten voor dat onderhoud en beheer moeten particulier en langdurig worden opgebracht. Daarbij is het volgens de raad goed voor SBLK om voor het onderhoud en beheer van het landgoed een breed palet aan financieringsbronnen te hebben, zodat de risico's worden gespreid en er meer zekerheid is voor de lange termijn. Daarnaast stelt de raad dat de gevolgen voor de omwonenden minimaal zijn. Het landgoed is 17 hectare groot, waarvan maximaal 3 hectare mag worden gebruikt voor de natuurbegraafplaats. Daarbij is bewust gekozen voor de locatie van de natuurbegraafplaats aan de rand van het landgoed, waar de minste mensen komen. Ook is de locatie gelegen op afstand van de dorpsrand, zodat er vanuit de woningen aan de Bergweg en de Omloop geen zicht op is op de natuurbegraafplaats. Verder gaat het om een kleinschalige ontwikkeling, waarbij volgens de planregels in totaal niet meer dan 750 graven zijn toegestaan. Volgens de raad kunnen de bewoners van de Bergweg of de Omloop, afhankelijk van de verschillende routes die bij een begrafenis mogelijk zijn, incidenteel een lijkwagen door de straat zien rijden. De raad acht het echter acceptabel dat anderen dan de nabestaanden met een begrafenis worden geconfronteerd. Van een onevenredige belasting voor de omwonenden is dan ook geen sprake.

16.2. De stellingen van de stichtingen en anderen geven geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen uitgaan van de natuurbegraafplaats als noodzakelijke inkomstenbron voor het voortbestaan van het landgoed. Dat een deel van de inkomsten van de natuurbegraafplaats mogelijk zal worden gebruikt voor het horeca- en recreatiebedrijf, betekent niet dat deze inkomsten niet ook noodzakelijk zijn voor het beheer en het onderhoud van het landgoed. Gelet daarop en gelet op de specifieke behoefte aan de natuurbegraafplaats zoals onder 8.1 en 8.2 is besproken, heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat deze belangen zwaarder wegen dan het belang van omwonenden om niet met begrafenissen en de natuurbegraafplaats te worden geconfronteerd. Daarbij is ook van belang dat de raad deugdelijk heeft gemotiveerd dat de ruimtelijke uitstraling voor de omgeving minimaal is, omdat het aantal graven is gemaximeerd tot 750 en er vanuit de woningen geen zicht is op de natuurbegraafplaats. Bovendien heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het acceptabel is dat anderen dan de nabestaanden, zoals omwonenden, bij gelegenheid met een begrafenis worden geconfronteerd. De raad heeft daarom mogen concluderen dat de natuurbegraafplaats niet zal leiden tot onevenredige gevolgen voor de omwonenden. Het betoog slaagt niet.

Finale geschilbeslechting

17. Gelet op wat hiervoor onder 6.3 en 10.2 is overwogen, is het bestreden besluit

vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb en de Omgevingsverordening Gelderland. Tijdens de zitting is de mogelijkheid besproken om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, omdat in de ten tijde van de zitting van toepassing geworden geconsolideerde versie van de Omgevingsverordening Gelderland van februari 2022, alleen het westelijk deel van de voorziene natuurbegraafplaats binnen het 'verkenningengebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk' valt. Alleen voor dat westelijk deel zou dus de voorwaarde gelden dat moet worden aangetoond dat de bodem eerder is geroerd en niet meer ongestoord is. Daarbij hebben de raad en de initiatiefnemer aangegeven dat het mogelijk is om dat westelijk deel buiten de voorziene natuurbegraafplaats te laten. Maar, dat zou ertoe leiden dat de totale oppervlakte van de voorziene natuurbegraafplaats kleiner wordt, terwijl het maximaal aantal toegestane natuurgraven gelijk blijft. Het aantal graven per hectare neemt dan dus toe. De Afdeling ziet daarom geen mogelijkheid om in dit geval de rechtsgevolgen in stand te laten in verband met de begrenzing van het 'verkenningengebied bijzondere voorwaarden natuurbegraven Gelders natuurnetwerk' in de Omgevingsverordening Gelderland (februari 2022) en om tegelijkertijd zelf voorzienend de planregels over het maximaal aantal toegestane natuurgraven aan te passen. Daarbij komt dat ook de planregels aanpassing behoeven op het gebied van de mogelijkheid om ten behoeve van de natuurbegraafplaats een uitzondering te maken op het in artikel 3.4.1, aanhef en onder a, van de planregels vermelde verbod op het kappen, vellen of rooien van bomen en houtgewas en het verwijderen van de stobben. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het in stand laten van de rechtsgevolgen en het zelf voorzienend wijzigen van de planregels.

Conclusie

18. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd.

19. Uit een 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 op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

20. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lochem van 26 april 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Kalenberg Barchem";

III. draagt de raad van de gemeente Lochem op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Lochem tot vergoeding van bij Stichting Red de Kalenberg, Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, [appellant A], en [appellant B], in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.745,66, waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betalen aan een van hen het bestuursorgaan aan

zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Lochem aan Stichting Red de Kalenberg, Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, [appellant A] en [appellant B], het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Es, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Van Es
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

826.