

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2885

Datum uitspraak

17 juli 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 december 2020 heeft de raad van de gemeente Oss het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020" vastgesteld. Het plan voorziet in de bouw van een crematorium aan de rand van het stedelijk gebied van Oss aan de Docfalaan 2 in Oss. Met het plan worden bij het al bestaande mortuarium een crematorium en een aula mogelijk gemaakt, waardoor er één compleet uitvaartcentrum ontstaat. De burgerwoning op het perceel Docfalaan 12 ten zuiden van het mortuarium wordt bestemd als bedrijfswoning bij het uitvaartcentrum. Het plangebied ligt in de oksel van de Julianasingel en de Docfalaan in een bosrijke omgeving aan de rand van de stad en aan de overzijde van de gemeentelijke begraafplaats. [appellant] en anderen wonen in Oss aan de Heidelaan, de Eikendreef, de Berkenlaan, de Docfalaan, de Lindenstraat, de Kastanjelaan, de Iepenstraat en de Vierwindenlaan. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan en de omgevingsvergunning. Zij vrezen voor nadelige effecten van het voorziene crematorium op hun woon- en leefomgeving.

Volledige tekst

202101842/1/R2.

Datum uitspraak: 17 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Oss,
appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Oss,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Oss,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020" vastgesteld.

Bij besluit van 17 december 2020 heeft het college een omgevingsvergunning voor de bouw van een crematorium aan de Docfalaan 2 in Oss verleend.

Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen deze gecoördineerd voorbereide en bekendgemaakte besluiten hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Uitvaartcentrum Docfapark B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en anderen en de raad en het college hebben een nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 mei 2024, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant], [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D], bijgestaan door mr. M.T. Pranger en mr. H.P. Wiersema, advocaten te 's-Hertogenbosch, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. C.M. van Rossum-Huisman, mr. C.M. Aarns-Hurenkamp en E.J.M.C. van der Velden, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Uitvaartcentrum Docfapark B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. C.G.J.M. Termaat, advocaat te Nijmegen, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Het ontwerpplan is op 21 mei 2020 ter inzage gelegd en de aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 13 maart 2020. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Wabo, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan voorziet in de bouw van een crematorium aan de rand van het stedelijk gebied van Oss aan de Docfalaan 2 in Oss. Met het plan worden bij het al bestaande mortuarium een crematorium en een aula mogelijk gemaakt, waardoor er één compleet uitvaartcentrum ontstaat. De burgerwoning op het perceel Docfalaan 12 ten zuiden van het mortuarium wordt bestemd als bedrijfswoning bij het uitvaartcentrum. Het plangebied ligt in de oksel van de Julianasingel en de Docfalaan in een bosrijke omgeving aan de rand van de stad en aan de overzijde van de gemeentelijke begraafplaats.

De initiatiefnemer voor deze ontwikkeling is Uitvaartcentrum Docfapark. De beoogde ontwikkeling paste niet binnen het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Oss 2010". Dat plan voorzag niet in de mogelijkheid voor het bouwen van en het gebruik voor een crematorium ter plaatse. Daarom heeft de raad ten behoeve van de beoogde ontwikkeling het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020" vastgesteld.

Uitvaartcentrum Docfapark heeft een aanvraag gedaan om een omgevingsvergunning voor het ter plaatse bouwen van het crematorium en de bijbehorende voorzieningen. Het college heeft de aanvraag getoetst aan het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020". Het college heeft het bouwplan passend geacht binnen dat bestemmingsplan en de omgevingsvergunning verleend. De verleende omgevingsvergunning heeft alleen betrekking op de activiteiten bouwen van het crematoriumgebouw met de daaraan gerelateerde voorzieningen en het aanleggen van een uitweg.

3. [appellant] en anderen wonen in Oss aan de Heidelaan, de Eikendreef, de Berkenlaan, de Docfalaan, de Lindenstraat, de Kastanjelaan, de Iepenstraat en de Vierwindenlaan. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan en de omgevingsvergunning. Zij vrezen voor nadelige effecten van het voorziene crematorium op hun woon- en leefomgeving.

4. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Ontvankelijkheid

5. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt:

"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 6:13 van de Awb luidt:

"Geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

6. In de uitspraken van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#), en 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), is de Afdeling ingegaan op de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#), over de toepassing van artikel 6:13 Awb. Uit die uitspraken blijkt dat in zaken waarin de wetgever een ieder de mogelijkheid heeft gegeven om zienswijzen naar voren te brengen allen die zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit, toegang hebben tot de rechter, ook al zijn zij geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Indien geen gebruik is gemaakt van de gelegenheid om zienswijzen in te dienen, bestaat alleen recht op toegang tot de rechter indien betrokkene belanghebbende

is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

7. De Afdeling stelt vast dat de mogelijkheid is geboden om tegen het ontwerpbestemmingsplan en de ontwerp-omgevingsvergunning zienswijzen in te dienen. [appellant] en anderen hebben zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan en de ontwerp-omgevingsvergunning. Uit het vorenstaande volgt dat zij al daarom in hun beroep kunnen worden ontvangen. De vraag of [appellant] en anderen belanghebbenden zijn in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb laat de Afdeling daarom dan ook in het midden.

Toetsingskader voor het bestemmingsplan

8. 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.

Ingetrokken beroepsgronden

9. Op de zitting hebben [appellant] en anderen de beroepsgronden over de ladder voor duurzame verstedelijking, parkeervoorzieningen op het dak, stikstofdepositie, milieueffectrapportage, archeologische waarden en onzelfstandige en ondergeschikte dienstverlening, detailhandel en horeca ingetrokken.

Locatiekeuze

10. [appellant] en anderen kunnen zich niet verenigen met de locatiekeuze voor de beoogde ontwikkeling. Zij betogen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft verricht naar andere beschikbare en geschikte locaties. [appellant] en anderen stellen hiertoe dat de raad de locatiekeuze voor het crematorium ondeugdelijk heeft gemotiveerd en daarbij ten onrechte heeft verwezen naar verouderde locatieonderzoeken uit 2007, 2010 en 2013. Die gingen uit van een kleinschalig crematorium tot maximaal 500 crematies per jaar. [appellant] en anderen wijzen erop dat het plan 700 crematies per jaar toestaat en op de stijgende vraag naar crematies tot een aantal van 710 tot 790 per jaar in 2029. De raad heeft volgens [appellant] en anderen niet onderkend dat de gekozen kleinschalige locatie, gelet het toegestane aantal van 700 crematies per jaar en vanwege de stijgende vraag, niet geschikt is en dat andere locaties met een grotere omvang meer voor de hand liggen.

10.1. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat dat er, in het kader van de ontwikkeling van een crematorium in de gemeente en het vinden van een geschikte locatie daarvoor, uitgebreid locatieonderzoek is uitgevoerd. In 2013 heeft de raad gekozen voor de locatie aan de Docfalaan. Daarbij is de aanwezigheid van het mortuarium en de directe nabijheid van gemeentelijke begraafplaats Hoogen Heuvel met voorzieningen voor asbestemming van belang geacht. Hierdoor onderscheidt deze locatie zich van andere locaties in de gemeente. De plantoelichting vermeldt dat deze concentratie van uitvaartvoorzieningen leidt tot versterking en centralisering van functies en service. Ook zijn de bereikbaarheid en goede ontsluiting meegewogen als belangrijke positieve aspecten voor de gekozen locatie.

De locatiekeuze is verder toegelicht in de "Laddertoets crematorium Oss" van Stec groep B.V. van 9 september 2019 (hierna: de notitie Laddertoets), opgenomen als bijlage 10 bij de plantoelichting. In de notitie Laddertoets is als verzorgingsgebied uitgegaan van het gebied in

een straal van 15 kilometer vanaf de beoogde planlocatie. Vermeld wordt dat er binnen de gemeente Oss geen crematorium is. Inwoners van Oss moeten 10 kilometer of meer reizen naar de dichtstbij gelegen crematoria in Uden of Rosmalen, en nog verder weg naar Beuningen, Nijmegen en Heusden. In de notitie Laddertoets staat verder dat er in de komende tien jaar in het verzorgingsgebied een crematiebehoefte wordt verwacht van 710 tot 790 crematies per jaar tot 2029. Daarbij is gebruik gemaakt van actuele cijfers van onder meer het CBS tot en met 2019, die bekend waren ten tijde van het opstellen van de notitie. Berekend is dat voor een crematorium in Oss in 2019 een marktvraag bestond van ongeveer 590 crematies per jaar en dat de marktvraag in de komende jaren zal toenemen tot 710 tot 790 crematies per jaar tot 2029. Daarom is gekozen voor een kleinschalig crematorium in de gemeente Oss voor maximaal 700 crematies per jaar. De raad heeft ter zitting toegelicht dat, ingeval de crematiebehoefte zal groeien tot meer dan 700 crematies per jaar, kan worden uitgeweken naar andere crematoria in de regio.

De raad heeft verder toegelicht dat bij de locatiekeuze van belang is geacht dat het beoogde crematorium aansluitend aan het bestaande mortuarium wordt gebouwd en onderdeel zal uitmaken van één bedrijfsvoering. Daarmee vormt het beoogde crematorium een uitbreiding van de op die locatie al bestaande voorzieningen voor lijkverzorging en uitvaarten. De raad wijst erop dat een crematorium en een mortuarium elkaar goed aanvullen, niet alleen in de dienstverlening, maar ook in de bedrijfsvoering. De directe nabijheid van de gemeentelijke begraafplaats en het daarbij gesitueerde parkeerterrein zijn ook een bijkomend voordeel. In de notitie Laddertoets is vastgesteld dat er in en rondom Oss geen alternatieve locaties zijn, die voldoen aan dezelfde ruimtelijke aspecten. Ook zijn er geen alternatieve locaties aanwezig, die op termijn geschikt kunnen worden gemaakt om hetzelfde te kunnen bieden als de beoogde locatie aan de Docfalaan.

Gelet op deze toelichting van de raad ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de locatiekeuze voor het crematorium ondeugdelijk heeft gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

11. [appellant] en anderen betogen dat het plan, wat betreft het aspect parkeren, onvoldoende is gemotiveerd. [appellant] en anderen vrezen voor parkeeroverlast op piekmomenten. Zij voeren hiertoe aan dat in het plan ten onrechte niet is vastgelegd dat bij piekmomenten van de parkeervraag (bij twee opeenvolgende plechtigheden) het personeel van het crematorium bezoekers moet verwijzen naar de parkeerplaatsen bij de begraafplaats Hoogen Heuvel. Zij wensen dat in een verkeersbesluit wordt vastgelegd dat niet in de berm aan de Julianasingel mag worden geparkeerd. [appellant] en anderen voeren verder aan dat onduidelijk is hoeveel parkeerplaatsen vereist zijn voor de beoogde ontwikkeling en of deze parkeerplaatsen op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd. Verder stellen [appellant] en anderen dat bij de voorbereiding van het plan ten onrechte de 33 reeds bestaande parkeerplaatsen bij het mortuarium zijn meegenomen in de berekening voor het aantal beschikbare parkeerplaatsen voor de beoogde ontwikkeling. Ook is volgens [appellant] en anderen ten onrechte niet in het plan vastgelegd dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden, terwijl hiervan wel uit is gegaan bij de berekening van de parkeerbehoefte voor de beoogde ontwikkeling. Dat niet in het plan en ook niet in de omgevingsvergunning is opgenomen dat er maximaal drie crematies per dag zijn toegestaan, is volgens hen in strijd met de rechtszekerheid.

11.1. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan de verkeerskundige gevolgen van het plan laten onderzoeken. Daarbij is ook ingegaan op de parkeersituatie als gevolg van het plan. De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in het "Verkeersadvies Crematorium Docfalaan Oss - 2020" (hierna: het Verkeersadvies) van Iv-Infra B.V. van 15 maart 2019, dat als bijlage 8 bij de plantoelichting is gevoegd. In het Verkeersadvies is als uitgangspunt gehanteerd dat de beoogde ontwikkeling een kleinschalig crematorium betreft voor maximaal 700 crematies per jaar (ongeveer drie per dag). Ook is ervan uitgegaan dat er geen overlappingsen in afscheidsbijeenkomsten zijn, maar er is wel rekening mee gehouden dat er bezoekers van twee opeenvolgende bijeenkomsten aanwezig zijn. Het crematorium heeft een zaal met een capaciteit van 125 tot 150 plaatsen. Er is vanuit gegaan dat de afscheidsbijeenkomsten plaatsvinden tussen 10.00 en 17.00 uur, met uitzondering van de avondwaken. Verder is als uitgangspunt gehanteerd dat het gebruik van de drie rouwkamers in het bestaande mortuarium wordt voortgezet. Deze rouwkamers zijn vooral in gebruik 's ochtends (8.30 - 10.30 uur) en 's avonds (18.00 - 20.30 uur), waarbij het aantal bezoekers in de ochtend 5 tot 25 en in de avond 5 tot 80 bedraagt.

In het Verkeersadvies is aan het bepalen van de parkeereis voor de beoogde ontwikkeling het gemeentelijke parkeerbeleid, als vastgelegd in de notitie "Parkeernormen 2017 gemeente Oss", ten grondslag gelegd. De gemeentelijke parkeernorm voor een crematorium is op basis van de CROW-publicatie 317 "Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie" vastgesteld op 30,1 parkeerplaatsen per plechtigheid. Volgens deze gemeentelijke parkeernormen moeten voor de beoogde ontwikkeling op eigen terrein 60,2 - afgerond 61 - parkeerplaatsen worden gerealiseerd om aan die parkeereis te voldoen. In het Verkeersadvies en ook in de plantoelichting staat dat er voor de beoogde ontwikkeling wordt voorzien in minimaal 106 parkeerplaatsen op eigen terrein. De conclusie in het Verkeersadvies is dat dit aantal van 106 ruim voldoende is om aan de parkeereis van 61 parkeerplaatsen te voldoen. Ook op een piekmoment dat zich incidenteel kan voordoen (maximaal 120 parkeerplaatsen bij twee opeenvolgende plechtigheden) kan het grootste deel van de parkeervraag op eigen terrein worden opgevangen. In de nabije omgeving is voorts voldoende parkeerruimte aanwezig om tijdens een incidenteel piekmoment de extra vraag naar parkeerplaatsen op te vangen, namelijk op het parkeerterrein bij de gemeentelijke begraafplaats waar ongeveer 27 parkeerplaatsen aanwezig zijn, zo staat in het Verkeersadvies.

De raad heeft er voorts op gewezen dat in de omgevingsvergunning is aangegeven dat er voor de beoogde ontwikkeling 112 parkeerplaatsen op eigen terrein beschikbaar zijn, namelijk 77 parkeerplaatsen op maaiveld en 35 parkeerplaatsen in de ondergrondse parkeergarage.

11.2. Over het betoog van [appellant] en anderen dat in het plan ten onrechte niet is vastgelegd dat op piekmomenten van de parkeervraag het personeel van het crematorium bezoekers moet verwijzen naar de parkeerplaatsen bij de begraafplaats Hoogen Heuvel, overweegt de Afdeling als volgt. Uit het Verkeersadvies volgt dat zich incidenteel een piekmoment in de parkeervraag kan voordoen van maximaal 120 parkeerplaatsen bij twee opeenvolgende plechtigheden. Uit het plan, gelezen in samenhang met de gemeentelijke parkeernorm, volgt dat voor de beoogde ontwikkeling moet worden voorzien in minimaal 61 parkeerplaatsen op eigen terrein. Uit het plan, gelezen in samenhang met de omgevingsvergunning, volgt dat voor de beoogde ontwikkeling 112 parkeerplaatsen op eigen terrein beschikbaar zijn. Dat er voldoende ruimte is voor de 112 parkeerplaatsen is inzichtelijk gemaakt in de bouwtekening, waarop de verleende omgevingsvergunning betrekking heeft. De Afdeling stelt vast dat hiermee ruimschoots wordt voldaan aan de parkeereis van 61 voor de beoogde ontwikkeling. Ingeval zich in een incidenteel piekmoment een parkeervraag van 120 parkeerplaatsen voordoet, heeft de raad toegelicht dat er op eigen terrein ruimte is voor

112 parkeerplaatsen en dat de overige bezoekers op piekmomenten ook kunnen parkeren bij de parkeervoorziening bij de nabijgelegen gemeentelijke begraafplaats. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding hoeven te zien om in het plan vast te leggen dat bij piekmomenten van de parkeervraag het personeel van het crematorium bezoekers moet verwijzen naar de parkeerplaatsen bij de begraafplaats Hoogen Heuvel. Daargelaten de vraag of het op piekmomenten van de parkeervraag laten verwijzen van bezoekers door het personeel van het crematorium naar de parkeerplaatsen bij de begraafplaats Hoogen Heuvel niet een uitvoeringsaspect betreft dat in een bestemmingsplan geen regeling vindt, heeft de initiatiefnemer ter zitting aangegeven dat op het terrein een bord zal worden geplaatst, waarop staat dat bezoekers worden verzocht bij de begraafplaats Hoogen Heuvel te parkeren, ingeval alle parkeerplaatsen bij het crematorium bezet zijn. Wat betreft de wens van [appellant] en anderen om in een verkeersbesluit vast te leggen dat niet in de berm aan de Julianasingel mag worden geparkeerd, overweegt de Afdeling dat uit het hiervoor onder 11.1 en het hierna onder 11.3 gestelde blijkt dat er alleen in hoogst incidentele gevallen, en dan ook in heel beperkte mate, sprake zal zijn van een noodzaak voor bezoekers om buiten de parkeervoorzieningen bij het crematorium te parkeren. Aldus is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een situatie waarin de omwonenden van de Julianalaan als gevolg van het plan met als onaanvaardbaar te duiden parkeergevolgen te maken zullen krijgen. De omstandigheid dat de raad niet een verkeersbesluit met betrekking tot de Julianalaan heeft genomen, leidt dan ook niet tot het oordeel dat geen sprake zou zijn van een goede ruimtelijke ordening. Deze betogen slagen niet.

11.3. Over het betoog dat bij de voorbereiding van het plan ten onrechte de 33 reeds bestaande parkeerplaatsen bij het mortuarium zijn meegenomen in de berekening voor het aantal te realiseren parkeerplaatsen voor het beoogde crematorium, stelt de raad zich op het standpunt dat de parkeerbehoefte ook in dat opzicht voldoende is onderbouwd. De raad heeft aangegeven dat er met het plan is beoogd om één compleet uitvaartcentrum te realiseren, dat wil zeggen een crematorium inclusief mortuarium. Hij wijst erop dat er voor de beoogde ontwikkeling ruimschoots meer parkeerplaatsen op eigen terrein beschikbaar zijn (namelijk 112) dan er op basis van de gemeentelijke parkeernormen noodzakelijk worden geacht (61). De raad wijst er verder op dat er in de avond geen crematies plaatsvinden. Van een eventuele overlap van bezoekers voor het crematorium en het mortuarium is dus alleen sprake in de ochtend. In het Verkeersadvies is ervanuit gegaan dat het aantal bezoekers voor het mortuarium in de ochtend 5 tot 25 bedraagt. In aansluiting bij de CROW-publicatie 272 "Verkeersgeneratie voorzieningen" is in het Verkeersadvies uitgegaan van een autobezetting van gemiddeld 2,8 personen per auto. Bij maximaal 25 bezoekers in de ochtend zijn er 9 parkeerplaatsen voor het mortuarium nodig. De raad wijst erop dat er ook voor deze situaties ruimschoots voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein beschikbaar zijn. Er zijn 61 parkeerplaatsen nodig voor het crematorium en 9 voor het mortuarium. Voor beoogde ontwikkeling zijn er 112 parkeerplaatsen op eigen terrein beschikbaar. Hiermee is volgens de raad voldoende onderbouwd dat kan worden voldaan aan de parkeerbehoefte voor het crematorium en het mortuarium. De Afdeling volgt de raad in dit standpunt.

Het betoog slaagt niet.

11.4. Over het betoog dat ten onrechte niet in het plan is vastgelegd dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden, terwijl hiervan wel uit is gegaan bij de berekening van de parkeerbehoefte voor de beoogde ontwikkeling, overweegt de Afdeling als volgt. De raad wijst erop dat er met de initiatiefnemer een erfpachtovereenkomst is gesloten, waarin uitdrukkelijk als voorwaarde is opgenomen dat er maximaal drie crematies per dag zijn

toegestaan. Volgens de raad is hiermee het maximum aantal crematies per dag al vastgelegd en hoeft dit niet meer te worden geregeld in het plan. De Afdeling volgt de raad niet in dit standpunt. Vaststaat dat de erfpachtovereenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer geen onderdeel uitmaakt van het plan. In het Verkeersadvies, dat aan het plan ten grondslag is gelegd, is als uitgangspunt gehanteerd dat de beoogde ontwikkeling een crematorium betreft met maximaal 700 crematies per jaar (ongeveer drie per dag). In het plan is in artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels wel vastgelegd dat er maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden. Maar daarbij is niet vermeld hoeveel crematies per dag mogen plaatsvinden.

De raad, het college en de initiatiefnemer hebben ter zitting aangegeven dat het de bedoeling is dat er maximaal drie crematies per dag plaatsvinden en dat het uitvoeren van meer dan drie crematies op een dag feitelijk en technisch ook niet mogelijk is. De initiatiefnemer heeft verder ter zitting aangegeven dat hij er niets op tegen heeft als de Afdeling zelf voorzien in de planregels vastlegt dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in wat is aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad in het plan niet heeft geregeld wat hij heeft beoogd, namelijk dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden. De Afdeling stelt vast dat, zoals [appellant] en anderen hebben aangevoerd, dit ook niet is geregeld in de omgevingsvergunning. Het plan en de omgevingsvergunning zijn in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

11.5. Vanuit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting en omdat niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om op hierna te vermelden wijze met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Daarbij betreft de Afdeling wat de raad met artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels heeft beoogd en dat de raad, het college en de initiatiefnemer hebben verklaard dat het de bedoeling is dat er maximaal drie crematies per dag plaatsvinden.

Verkeer

12. [appellant] en anderen betogen dat het plan onvoldoende is gemotiveerd wat betreft het aspect verkeersveiligheid op de Julianasingel. Zij voeren hiertoe aan dat de raad er bij de voorbereiding van het plan ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat de maximumsnelheid op de Julianasingel zal worden verhoogd van 50 naar 70 kilometer per uur. Ook is op de Julianasingel maar één rijbaan beschikbaar, die ook wordt gebruikt door hulpdiensten. Niet is gemotiveerd hoe hiermee wordt omgegaan, wanneer er een rouwstoet is. [appellant] en anderen voeren in dit verband aan dat in het plan en in de omgevingsvergunning ten onrechte niet is vastgelegd dat de crematies buiten de spitsperiode moeten plaatsvinden.

12.1. De raad en het college hebben erop gewezen dat ten tijde van de planvoorbereiding en de planvaststelling de maximumsnelheid op de Julianasingel 50 kilometer per uur was. Dit is als uitgangspunt gehanteerd bij de verkeersonderzoeken. Zij wijzen er verder op dat de maximumsnelheid op de Julianasingel nog steeds 50 kilometer per uur is. Ter zitting is bevestigd dat de maximumsnelheid op de Julianasingel vooralsnog ook 50 kilometer per uur zal blijven en dat er geen voornemen bestaat om die verkeerssnelheid te verhogen. Gelet hierop overweegt de Afdeling dat de raad geen aanleiding hoefde te zien om bij de planvoorbereiding en de planvaststelling uit te gaan van een maximumsnelheid op de

Julianasingel van 70 kilometer per uur.

De raad en het college hebben verder aangegeven dat een verslechtering van de doorstroming en doorgang voor hulpdiensten vanwege rouwstoeten op de Julianasingel niet aan de orde is. Doordat het crematorium en het mortuarium op één plek worden samengebracht is er juist sprake van een afname van rouwstoeten naar het crematorium. Uit het Verkeersadvies, paragraaf 5.1 - 5.4, volgt dat de toename van de hoeveelheid verkeer op de Julianasingel als gevolg van het beoogde crematorium (uitgaande van maximaal drie crematies per dag) relatief beperkt is. Daarbij is ook rekening gehouden met de verkeersafwikkeling in de spitsperioden. In een worst-case scenario met maximaal 360 extra verplaatsingen op een dag neemt de intensiteitswaarde toe van 0,91 naar 0,97. Het treffen van maatregelen is volgens het Verkeersadvies pas noodzakelijk bij een waarde boven 1,33. De raad en het college hebben daarom geen aanleiding gezien om in het plan of - zo dat mogelijk zou zijn - in de omgevingsvergunning op te nemen dat crematies buiten de spitsperiode moeten plaatsvinden. De Afdeling volgt de raad en het college in dit standpunt.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan onvoldoende is gemotiveerd wat betreft het aspect verkeersveiligheid op de Julianasingel. Evenmin ziet de Afdeling in het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat in het plan moet worden vastgelegd dat de crematies buiten de spitsperiode moeten plaatsvinden.

De betogen slagen niet.

Geur

13. [appellant] en anderen betogen dat bij de voorbereiding van het plan onvoldoende is gemotiveerd dat er geen sprake zal zijn van geuroverlast bij hun woningen. Zij wijzen erop dat er ook woningen op minder dan 100 m afstand van het beoogde crematorium liggen.

13.1. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de milieugevolgen van de crematiefaciliteit heeft de raad bij de voorbereiding van het plan aansluiting gezocht bij de richtafstand uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure). Uit de VNG-brochure volgt dat een crematorium een bedrijf in milieucategorie 3.2 is, waarvoor een richtafstand geldt van 100 meter. In dit geval ligt een klein aantal woningen binnen de richtafstand. Omdat niet aan de richtafstand van 100 meter van de VNG-brochure wordt voldaan, heeft de raad de gevolgen van de beoogde ontwikkeling, onder meer wat betreft het aspect geur, laten onderzoeken. De bevindingen daarvan zijn opgenomen in het rapport Geuronderzoek van 17 april 2019 van adviesbureau Windmill, dat als bijlage 6 bij de plantoelichting is opgenomen. In het rapport Geuronderzoek is de geurbelasting vanwege de beoogde ontwikkeling berekend. Voor het gebiedstype 'rustige woonwijk' is uitgegaan van een maximale geurbelasting van 1 ge/m³ als 98-percentiel ter plaatse van woningen. Dat betekent dat er gedurende 2% van de tijd sprake mag zijn van een overschrijding van de geurconcentratie van 1 ouE/m³, dus minder dan 176 uur per jaar. Uit de berekening volgt dat de geurimmissie ter plaatse van de meest nabije woningen ruimschoots minder dan 0,5 ouE/m³ als 98-percentiel bedraagt. Het rapport Geuronderzoek vermeldt dat er daarom geen aanleiding bestaat om daar geurhinder te verwachten. Gelet hierop heeft de raad de milieugevolgen van de beoogde ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar geacht. Daarbij heeft de raad mede van belang geacht dat uit de berekening volgt dat het crematorium, wat betreft het aspect geur, ook ruimschoots voldoet aan de eisen van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het provinciaal geurbeleid. Het aspect geur vormt derhalve geen beperking voor planrealisatie.

13.2. Gelet op deze motivering heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de milieugevolgen van het crematorium, wat betreft het aspect geur, ruimtelijk aanvaardbaar zijn. [appellant] en anderen hebben geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht waarom de raad in dit geval geen aansluiting mocht zoeken bij de VNG-brochure.

Het betoog slaagt niet.

Begrippen onduidelijk

14. [appellant] en anderen betogen dat onduidelijk is wat in artikel 3.1 van de planregels wordt bedoeld met de begrippen crematorium, rouwcentrum, aula en mortuarium. Zij stellen hiertoe dat de ter plaatse toegestane activiteiten ten onrechte niet nader zijn omschreven.

14.1. In de verbeelding heeft het plangebied de bestemming "Maatschappelijk - Uitvaartcentrum".

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor "Maatschappelijk - Uitvaartcentrum" aangewezen gronden zijn bestemd voor een crematorium, inclusief rouwcentrum, aula en mortuarium, met dien verstande dat:

a.

1. asbestemmingen niet zijn toegestaan;
2. maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden;

(...)"

14.2. De raad wijst erop dat hij, in plaats van te volstaan met een algemene maatschappelijke bestemming voor uitvaartcentrum, er bewust voor heeft gekozen om het doel van deze ontwikkeling, namelijk het realiseren van een crematorium in aanvulling op de bestaande uitvaartvoorzieningen, nader te omschrijven. De raad stelt zich op het standpunt dat de betekenis van de begrippen crematorium, rouwcentrum, aula en mortuarium kan worden afgeleid uit de samenhang met andere planregels en de plantoelichting. De raad stelt verder dat aan de begrippen crematorium, rouwcentrum, aula en mortuarium in het plan de in het dagelijks spraakgebruik toegekende betekenis moet worden toegekend in het kader van een uitvaartcentrum. In dit geval zal het te realiseren uitvaart-/rouwcentrum uiteindelijk bestaan uit een crematorium (de technische voorziening) met aula en bijbehorende voorzieningen voor het nemen van afscheid, met dien verstande dat er maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, en een mortuarium. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de bij het crematorium te bouwen aula alleen is bedoeld voor afscheidsdiensten, die gekoppeld zijn aan het nieuw te bouwen crematorium en de direct daaraan gerelateerde dienstverlening. Het bestaande mortuarium is bedoeld voor de dienstverlening die daar al plaatsvindt, namelijk als locatie waar overledenen kunnen worden opgebaard tot aan de crematie of de begrafenis, met gelegenheid tot rouwbezoek. De raad stelt dat, voor zover dat al niet uit de planregels, de plantoelichting en het dagelijkse spraakgebruik volgt, zeker met inachtneming van de door hem ter zitting gegeven toelichting duidelijk is welk gebruik ter plaatse van de bestemming "Maatschappelijk - uitvaartcentrum" is toegestaan en welke activiteiten er zijn toegestaan in het crematorium, het rouwcentrum, de aula en het mortuarium. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee voldoende en voldoende kenbaar heeft onderbouwd welke betekenis in de planregels aan de betreffende begrippen moet worden toegekend.

Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling in wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.1 van de planregels, wat betreft deze

begripen, onduidelijk is.
Het betoog slaagt niet.

Uitvoerbaarheid

15. [appellant] en anderen twijfelen aan de economische uitvoerbaarheid van het plan. Zij betogen dat onvoldoende is gemotiveerd of en hoe het plan kan worden gefinancierd.

15.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

In paragraaf 7 van de plantoelichting is ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan. Vermeld is dat de beoogde ontwikkeling een gemeentelijke grondexploitatie betreft. De kosten voor de beoogde ontwikkeling zijn gedekt in de grondexploitatie. De raad heeft toegelicht dat dit betekent dat de benodigde planologische maatregelen worden vastgesteld en de gemeente de gronden bouwrijp maakt. Voorts heeft de gemeente de benodigde gronden verworven en gekocht. Dat valt ook binnen de vastgestelde exploitatie. Zowel de aankoop als de verkoop van grond vindt plaats tegen marktwaarde. De raad wijst erop dat de gemeente voor het bepalen van die marktwaarde advies heeft gevraagd aan de gemeentelijke taxatiecommissie. In de plantoelichting staat dat, gelet op de huidige inzichten, sprake is van een budgettair neutraal plan. Dat betekent dat de verwachte en reeds gerealiseerde opbrengsten gelijk zijn aan de verwachte en reeds gemaakte kosten. Verder vermeldt de plantoelichting dat de grondexploitatie conform gemeentelijk beleid twee keer per jaar wordt geactualiseerd en ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er geen financieel-economische redenen zijn op grond waarvan de raad redelijkerwijs had moeten aannemen dat het plan op voorhand niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Relativiteit

16. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond niet slaagt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Conclusie

17. Gelet op wat is overwogen onder 11.4, moet het bestemmingsplan wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd, voor zover in artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels niet is vastgelegd dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening. Omdat het bestemmingsplan het toetsingskader voor het college is geweest voor de verlening van de omgevingsvergunning en in de omgevingsvergunning geen beperkingen zijn gesteld aan het aantal crematies, moet ook de door het college verleende omgevingsvergunning worden vernietigd, voor zover daarin niet is vastgelegd dat er maximaal 700 crematies per jaar en maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden.

18. Het beroep tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning is gegrond.

Zelf voorzien

19. Zoals overwogen onder 11.5 en omdat niet aannemelijk is dat derden door het zelf voorzien in hun belangen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien en te bepalen

- dat artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels als volgt komt te luiden:

"2. maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, met dien verstande dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden;" en

- dat aan de omgevingsvergunning het voorschrift wordt toegevoegd dat er maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, met dien verstande dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden.

20. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de bestreden besluiten, voor zover deze worden vernietigd.

21. De Afdeling ziet aanleiding de raad en het college 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, en in de verleende omgevingsvergunning.

Proceskosten

22. De raad en het college moeten de proceskosten van [appellant] en anderen vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Oss van 17 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020" gegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van het college van de gemeente Oss van 17 december 2020 tot verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw van een crematorium aan de Docfalaan 2 in Oss gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oss van 17 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Crematorium Docfalaan Oss - 2020", voor zover in artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels niet is vastgelegd dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden;

IV. vernietigt het besluit van het college van de gemeente Oss van 17 december 2020 tot verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw van een crematorium aan de Docfalaan 2 in Oss, voor zover daaraan niet het voorschrift is verbonden dat er maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, met dien verstande dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden;

V. bepaalt dat artikel 3.1, aanhef onder a en sub 2 van de planregels als volgt komt te luiden:

"2. maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, met dien verstande dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden;;

VI. bepaalt dat aan de omgevingsvergunning het voorschrift wordt toegevoegd dat er maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden, met dien verstande dat er maximaal drie crematies per dag mogen plaatsvinden;

VII. bepaalt dat deze uitspraak, wat onderdelen V en VI betreft, in de plaats treedt van de besluiten, voor zover deze zijn vernietigd;

VIII. draagt de raad en het college van de gemeente Oss op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdelen VII en VIII worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan, dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, en in de omgevingsvergunning;

IX. veroordeelt de raad en het college van de gemeente Oss tot vergoeding van de bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten, met dien verstande dat bij betaling door één van hen, de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan, tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

X. gelast dat de raad en het college van de gemeente Oss aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt, met dien verstande dat bij betaling door één van hen, de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan, ten bedrage van € 181,00, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.S.D. Ramrattansing, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Ramrattansing
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2024

408

BIJLAGE

Planregels

Artikel 3.1 luidt:

"De voor "Maatschappelijk - Uitvaartcentrum" aangewezen gronden zijn bestemd voor een crematorium, inclusief rouwcentrum, aula en mortuarium, met dien verstande dat:

a.

1. asbestemmingen niet zijn toegestaan;
2. maximaal 700 crematies per jaar mogen plaatsvinden;
3. de verbrandingsoven met rookkanaal uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'rookkanaal' is toegestaan;

b. onzelfstandige en ondergeschikte dienstverlening, detailhandel en horeca in combinatie met en ten dienste van deze voorzieningen zijn toegestaan;

- c. parkeren ten behoeve van bovengenoemde functie is toegestaan;
- d. ondergeschikte waterhuishoudkundige voorzieningen, verkeers- en groenvoorzieningen, tuinen, erven en terreinen zijn toegestaan;
- e. (onverharde) paden en wegen zijn toegestaan;
- f. één bedrijfswoning, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - bedrijfswoning', inclusief aan- en uitbouwen en aangebouwde bijgebouwen voor de woonfunctie met bijbehorende voorzieningen."

Artikel 7.3.2 luidt:

"In aanvulling op wat er geregeld is voor de voorkomende bestemmingen gelden de volgende regels:

- a. Als de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet het gebouw en moet de andere bebouwing op het betreffende bouwperceel zodanig worden geplaatst of ingericht dat voor het parkeren of stallen van auto's voldoende ruimte aanwezig is in, op of onder het gebouw dan wel op of onder het onbebouwde gedeelte van het bouwperceel.

(...)"

Artikel 7.3.3 luidt:

"Van voldoende ruimte voor parkeren of stallen van auto's als bedoeld in lid 7.3.2 sub a is sprake als wordt voldaan aan de door burgemeester en wethouders op 13 december 2016 vastgestelde 'Parkeernormen 2017 gemeente Oss'. Hierbij geldt dat als deze beleidsregels worden gewijzigd of vervangen, rekening wordt gehouden met deze wijziging of vervanging."