

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1264
Datum uitspraak	17 april 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 maart 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Natuurbegraafplaats Landgoed Jachtslot de Mookerheide" vastgesteld.

Volledige tekst

201803669/1/R1.

Datum uitspraak: 17 april 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Natuurbegraafplaats-waaromniet.nl, gevestigd te Arnhem,

appellante,

en

de raad van de gemeente Mook en Middelaar,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Natuurbegraafplaats Landgoed Jachtslot de Mookerheide" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2019, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door Y.C.A.M. de Rooij, M.M.P. Heffels en mr. B.N. Kloostra, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting de vereniging Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en Natuurbegraven Nederland B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de aanleg van een natuurbegraafplaats op een deel van Landgoed Jachtslot de Mookerheide. Het plangebied is ongeveer 50 hectare groot en bestaat grotendeels uit bosgebied. In het plangebied wordt de natuurbegraafplaats mogelijk gemaakt

binnen de bestemming "Natuur" met de aanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats". Ten behoeve daarvan wordt een aantal voorzieningen die in beginsel binnen de bestemming "Maatschappelijk" vallen toegestaan, waaronder een ceremonieruimte, informatiegebouw, werkschuur, ontsluiting en parkeervoorzieningen. Het landgoed kent specifieke cultuurhistorische waarden als Rijksmonument en ecologische waarden als onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: het NNN). Het plan is een initiatief van Natuurmonumenten en Natuurbegraven Nederland B.V., waarbij Natuurmonumenten het gebied beschikbaar zal stellen.

De Stichting vreest dat als gevolg van de aanleg en het gebruik van de natuurbegraafplaats natuurwaarden in het gebied zullen worden aangetast. Ook vreest zij voor een negatieve invloed op de aanwezige diersoorten.

Toetsingskader

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

Werkprotocol

3. De Stichting betoogt dat het ecologisch werkprotocol (hierna: het werkprotocol) dat in relatie tot dit plan is opgesteld en leidend is voor het natuurbegraven onvoldoende waarborg biedt, omdat het niet bindend is. Verder voert zij aan dat afwijking en wijziging van het werkprotocol op eenvoudige wijze mogelijk blijkt door advies van een externe deskundige. Daarmee heeft de raad de uitvoering daarvan uit handen gegeven, aldus de Stichting.

3.1. Artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels luidt: "Onder gebruiken in strijd met het bestemmingsplan wordt in ieder geval verstaan het (laten) gebruiken van gronden en/of bouwwerken voor en/of als:

[...];

h. het graven van natuurgraven anders dan conform het als Werkprotocol bij deze regels gevoegd werkprotocol;

i. het houden van een begraafceremonie anders dan conform het als Werkprotocol bij deze regels gevoegd werkprotocol;

[...]."

Artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels luidt: "Het verbod als bedoeld in 4.5.1 is niet van toepassing op werken of werkzaamheden:

[...];

b. in de vorm van het graven van natuurgraven indien en voor zover het graven plaatsvindt binnen de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats, en indien de werkzaamheden geschieden conform het als Werkprotocol bij deze regels gevoegd werkprotocol;

[...]."

In het werkprotocol is over afwijking en wijziging daarvan het volgende opgemerkt:

"[...]. Bij afwijking van dit werkplan bestaat de kans op het overtreden van de Wet Natuurbescherming. Bij afwijking dient altijd te worden overlegd met een (externe) ter zake kundige (beheerder of ecooloog). [...].

3.2. Het werkprotocol is opgesteld voor het gebruik en beheer van de natuurbegraafplaats. Daarin is opgenomen dat het beheer en gebruik gericht zijn op het behoud van de bestaande natuurwaarden, de toename van biodiversiteit en het ontwikkelen van nieuwe natuur. Daarvoor zijn in het werkprotocol maatregelen opgenomen om ervoor te zorgen dat het natuurbegraven in overeenstemming met de Wet natuurbescherming plaatsvindt. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het werkprotocol ter inzage heeft gelegen, als bijlage bij het plan is gevoegd en door de verwijzing in artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels onderdeel uitmaakt van het plan. De Afdeling acht dit standpunt van de raad juist. Anders dan de Stichting betoogt is de versie van het werkprotocol die als bijlage bij het plan is gevoegd daarmee bindend. Indien gebruik wordt gemaakt van de in het werkprotocol opgenomen mogelijkheid om van het werkplan af te wijken, heeft dit gelet daarop geen gevolgen voor de inhoud van de planregels. Die regels blijven gelden overeenkomstig het werkprotocol zonder dat van het werkplan wordt afgeweken. Het betoog van de Stichting dat de raad de uitvoering daarvan uit handen heeft gegeven, volgt de Afdeling dan ook niet. De raad moet een nieuw plan met nieuwe planregels vaststellen indien hij een eventueel nieuw werkprotocol van toepassing wenst te verklaren op het planologisch regime ter plaatse. Het inschakelen van een deskundige dient daarbij als extra waarborg. Verder heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de inhoud van dat werkprotocol, op het standpunt mogen stellen dat het werkprotocol daadwerkelijk voldoende waarborgen biedt.

Het betoog faalt.

Grafdichtheid

4. De Stichting betoogt dat geen sprake is van een natuurbegraafplaats, omdat niet wordt voldaan aan een in een rapport van Alterra uit 2009 genoemde norm voor grafdichtheid. Daarnaast betoogt de Stichting dat het aantal teraardebestellingen per hectare per jaar van belang is om te voorkomen dat de natuur schade lijdt. Zij voert aan dat de gemeente niet handhavend kan optreden als blijkt dat het aantal verkochte graven in een korte tijd zo hoog is dat er in een jaar meer graven per hectare gebruikt zullen worden dan het maximum. Daarom moet een grens worden gesteld aan het aantal natuurgraven dat gebruikt mag worden, aldus de Stichting. In dat kader voert zij ook aan dat de raad met het oog op de zorgvuldigheid van het plan rekening moest houden met de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland waarin een maximaal aantal van vijftig graven per hectare in het NNN is vastgesteld.

4.1. De raad stelt dat de grafdichtheid voldoende is gewaarborgd in artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels. Volgens de raad staat het vrij om het natuurbegraven verspreid in ruimte en tijd te laten plaatsvinden binnen het gebied, zolang dit in overeenstemming met het werkprotocol gebeurt. In dat verband verwijst de raad naar het Alterra-rapport uit 2013 waarin is opgenomen dat aan een maximum aantal graven per hectare beperkte betekenis toekomt als norm voor de effecten op de natuur als daar de spreiding over ruimte en tijd niet bij wordt betrokken.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het rapport van Alterra uit 2009 is vervangen door een rapport van Alterra uit 2013. Daarin is opgenomen dat de in het rapport van 2009 genoemde

grafdichtheid niet als norm is bedoeld. Alleen al hierom heeft de raad in de advisering van Alterra geen reden hoeven zien om de door de Stichting genoemde norm voor grafdichtheid aan het plan ten grondslag te leggen om te kunnen spreken van een natuurbegraafplaats. Waar de Stichting betoogt dat een norm noodzakelijk is om de bestaande natuurwaarden in het plangebied te beschermen, zal de Afdeling hierna beoordelen of de raad het opnemen van een specifieke norm voor grafdichtheid in zoverre noodzakelijk had moeten achten. Het betoog faalt in zoverre.

4.3. Artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels luidt: "Onder gebruiken in strijd met het bestemmingsplan wordt in ieder geval verstaan het (laten) gebruiken van gronden en/of bouwwerken voor en/of als:

[...];

f. het gebruik van gronden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats' voor het realiseren van natuurgraven op een oppervlakte van meer dan 10% van de gronden binnen de desbetreffende aanduiding;

g. het graven van natuurgraven buiten de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats';

[...]."

4.4. In artikel 4, lid 4.4.1, aanhef en onder f, van de planregels is opgenomen dat maximaal 10% van het gebied met de functieaanduiding "natuurbegraafplaats" daadwerkelijk gebruikt mag worden voor het natuurbegraven. In de plantoelichting is opgenomen dat de omvang van de natuurbegraafplaats hiermee is beperkt als waarborg dat het natuurbegraven een tijdelijke functie blijft. Ook is in de plantoelichting opgenomen dat na een periode van ongeveer vijf jaar na opening wordt uitgegaan van gemiddeld 250 tot 350 begrafenissen per jaar en dat de natuurbegraafplaats over een periode van veertig tot zestig jaar in gebruik zal zijn. De grafdichtheid moet als gering worden aangemerkt, omdat het aantal natuurgraven zal uitkomen op maximaal 14.300 indien binnen het gehanteerde maximumpercentage wordt gebleven. Daarover heeft de raad toegelicht dat de grafdichtheid binnen het bosgebied afhankelijk zal zijn van de aanwezige natuurwaarden en diersoorten. Zo zullen er in het ene geval geen natuurgraven worden gerealiseerd omdat het gaat om een rustgebied voor diersoorten en kunnen in een ander geval meer graven worden gerealiseerd binnen grote open plekken, aldus de raad. De Stichting heeft dat standpunt niet bestreden. Verder heeft de raad toegelicht dat voor het niet handhaafbaar zijn van de planregels niet hoeft te worden gevreesd, omdat voor het gebruik en beheer van de natuurbegraafplaats moet worden gewerkt in overeenstemming met het werkprotocol. Indien van het werkprotocol wordt afgeweken, kan de gemeente handhavend optreden, aldus de raad. De Afdeling acht dat standpunt, gelet op overweging 3.2 van deze uitspraak, juist. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het opnemen van een specifieke norm voor grafdichtheid niet noodzakelijk is uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het betoog van de Stichting over de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland doet hier niet aan af, alleen al omdat de raad, met het opnemen van een maximumpercentage, het opnemen van een specifieke norm in dit geval niet nodig heeft hoeven achten.

Het betoog faalt.

Natuurtoets

5. De Stichting betoogt dat het plan leidt tot negatieve gevolgen voor de natuurwaarden. Zij wijst er op dat het plangebied onderdeel is van het NNN. Ook voert de Stichting aan dat als gevolg van het plan het leefgebied van verschillende diersoorten zal worden aangetast.

5.1. Wat betreft de aspecten flora en fauna waarop de Stichting doelt, is een regeling 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. Daarop gaat de Afdeling hierna in.

5.2. Voorafgaand aan het vaststellen van het plan is onderzoek gedaan naar de gevolgen van het plan voor beschermde flora en fauna en het NNN. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Natuurtoets Natuurbegraafplaats Jachtslot de Mookerheide" van Bureau Waardenburg B.V. van oktober 2017 (hierna: de natuurtoets). In de natuurtoets is onder meer vermeld dat het aspect flora en fauna niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Ook is in de natuurtoets vermeld dat het werkprotocol moet waarborgen dat het reguliere beheer en gebruik van de natuurbegraafplaats plaatsvindt in overeenstemming met de vereisten uit de Wnb, zodat flora en fauna geen nadelige effecten zullen ondervinden. Voor vleermuizen wordt in de natuurtoets een nader onderzoek aanbevolen. Dit onderzoek is uitgevoerd en neergelegd in het rapport "Vleermuisonderzoek Dominicus complex, Mookerheide" van 19 oktober 2017. Daarin wordt geconcludeerd dat geen ontheffing op grond van de Wnb nodig is voor vleermuizen, zolang de voorziene mitigerende maatregelen worden uitgevoerd. De Afdeling stelt vast dat die maatregelen zijn opgenomen in het werkprotocol. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb wat betreft de aspecten flora en fauna niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt in zoverre.

5.3. Over het NNN, dat ter plaatse deel uitmaakt van de zogenoemde Goudgroene natuurzone, wordt in de natuurtoets vermeld dat de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied niet worden aangetast. Volgens de natuurtoets vindt het natuurbegraven plaats binnen het huidige beheer en de ontwikkeling van het gebied en leidt het op lange termijn tot een toename van de natuurkwaliteit in het gebied. De raad heeft mogen uitgaan van deze conclusie.

Het betoog faalt.

Gravende dieren

6. De Stichting vreest dat het plan tot verstoring van het leefgebied van gravende dieren zal leiden. Zij voert aan dat sprake is van een natuurgebied met gravende dieren en dat de natuurgraven ten opzichte van het maaiveld te hoog worden gerealiseerd. Dit betekent volgens de Stichting ook dat de eeuwige grafrust, het uitgangspunt bij een natuurbegraafplaats, wordt verstoord.

6.1. In het rapport "Archeologisch Bureauonderzoek Natuurbegraafplaats Mookerheide", van adviesbureau Archeodienst van mei 2017, is opgenomen dat graven ongeveer 1 m tot 1,15 m diep worden aangelegd. De raad heeft toegelicht dat ruimschoots wordt voldaan aan de minimale begraafdiepte die het Besluit op de lijkbezorging kent. Verder hebben

Natuurmonumenten en Natuurbegraven Nederland B.V. toegelicht dat weliswaar gravende dieren voorkomen in het plangebied, maar dat feitelijke effecten niet worden verwacht. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met gravende dieren voldoende rekening is gehouden in het plan.

Het betoog faalt.

Andere natuuraspecten

7. De Stichting betoogt dat het natuurgebied ten onrechte eerst wordt verstoord door het in te richten als begraafplaats om het later te verbeteren. Verder voert zij aan dat te kappen bos wordt omgevormd naar heide en dat dit in strijd is met de bestemming "Natuur". Daarnaast betoogt de Stichting dat sprake is van onvoldoende natuurcompensatie. Daarbij verwijst zij naar het aantal toe te voegen natuurgraven van ongeveer 14.000.

7.1. Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt: "De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van de aldaar voorkomende dan wel daaraan eigen natuurlijke, ecologische, cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden;

[...]."

7.2. Het Inrichtings- en beheerplan "Natuurbegraafplaats Landgoed Jachtslot De Mookerheide" van 2017 dat in relatie tot dit plan is opgesteld (hierna: het inrichtingsplan), beschrijft de toekomstige inrichting van het natuurgebied en het bestaande en toekomstige beheer. Daarin is opgenomen dat het bestaande beheer als uitgangspunt dient voor de natuurbegraafplaats en dat het inrichtingsplan gericht is op het behoud en de verdere ontwikkeling van de natuurwaarden ter plaatse. De raad heeft toegelicht dat door de komst van de natuurbegraafplaats extra natuur wordt gerealiseerd. In het plangebied ligt het Dominicus-complex dat ten behoeve van het plan wordt verwijderd, zodat bebouwd terrein wordt omgevormd naar natuurterrein, aldus de raad. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat de provincie Limburg, Natuurmonumenten en Natuurbegraven Nederland B.V. zijn overeengekomen dat in het kader van de ontwikkeling van de natuurbegraafplaats een extra kwaliteitsimpuls wordt geleverd ter verbetering van de Goudgroene natuurzone. Wat de Stichting heeft aangevoerd, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet op dat standpunt mocht stellen. Over het betoog van de Stichting over de inrichting van een gedeelte van het plangebied als heischraal grasland, heeft de raad toegelicht dat binnen het plan het natuurtype heide niet wordt nagestreefd, maar dat dit niet in strijd is met de bestemming "Natuur". Naar het oordeel van de Afdeling is dat laatste standpunt, gelet op artikel 4, lid 4.1, van de planregels, juist. De raad heeft zich bovendien, gelet op de gegeven toelichting, op het standpunt mogen stellen dat het realiseren van heischraal grasland in elk geval niet tot een afname van de natuurwaarden leidt. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in het plan voldoende rekening is gehouden met het behoud en de verdere ontwikkeling van de natuur.

De betogen falen.

Bodem

8. De Stichting betoogt dat het plan de kwaliteit van de bodemstructuur zal aantasten. Daarover voert zij, onder verwijzing naar de oplegnotitie "Natuurbegraven in Gelderland. Verkennend onderzoek naar effecten op water, bodem en natuur" (hierna: de oplegnotitie) van B-Ware van 2 november 2017, aan dat oude bosbodems ongeschikt zijn voor

natuurgraven. Verder voert de Stichting aan dat het natuurbegraven - waarvoor ingevolge het plan geen vergunningplicht geldt - zal leiden tot scheuren van de bodem, terwijl in artikel 4, lid 4.5.1, onder d, van de planregels is opgenomen dat het scheuren van grasland vergunningplichtig is. Volgens de Stichting valt dit niet met elkaar te rijmen.

8.1. De raad stelt zich, onder verwijzing naar verschillende onderzoeken, op het standpunt dat natuurbegraafplaatsen beperkte gevolgen hebben voor de bodemkwaliteit. Deze conclusie is ook bevestigd in onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen, aldus de raad. Daarnaast stelt de raad dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het natuurbegraven en het scheuren van grasland. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat - in aanmerking genomen dat het gebied grotendeels uit productiebos bestaat - het natuurbegraven niet zal leiden tot onaanvaardbare verstoring van het plangebied, in het bijzonder de bodem.

8.2. Voorafgaand aan het vaststellen van het plan is naar de bestaande bodemverontreiniging en de gevolgen van een natuurbegraafplaats voor de bodem en het grondwater onderzoek verricht. Uit de door Landslide milieu-adviesbureau uitgevoerde geohydrologische Quickscan van 10 april 2016 komt naar voren dat er geen belemmeringen zijn voor het gebruik van het plangebied als natuurbegraafplaats. In de plantoelichting is opgenomen dat de natuurbegraafplaats wordt ingericht in overeenstemming met de Wet op de lijkbezorging, het Besluit op de lijkbezorging en de Inspectierichtlijn Lijkbezorging, waardoor eventuele milieueffecten worden beperkt. Ook volgt uit de natuurtoets dat van oude bosbodems geen sprake is, zodat een eventuele verstoring van de bodem beperkt en tijdelijk zal zijn. De Afdeling stelt vast dat de Stichting geen concrete gegevens heeft ingebracht tegen deze onderzoeken, zodat de raad zich daarop mocht baseren. Verder heeft de raad toegelicht dat verstoring door het delven van een graf eenmalig is, terwijl bovendien in het werkprotocol is opgenomen op welke wijze en in welke volgorde de verschillende bodemlagen na het natuurbegraven moeten worden teruggeplaatst. Daarmee blijft de oorspronkelijke bodemopbouw zoveel mogelijk behouden. Uit de oplegnotitie volgt, anders dan de Stichting stelt, dat negatieve effecten van het natuurbegraven op natuur en milieu beperkt zijn. Ook het betoog van de Stichting over scheuren van de bodem volgt de Afdeling niet, omdat onderscheid moet worden gemaakt tussen het beroeren van de grond met het oog op natuurbegraven en het scheuren van grasland. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het scheuren van grasland het uiterlijk van het terrein blijvend, althans voor langere tijd, wijzigt, terwijl de gronden van een graf na het sluiten daarvan zoveel mogelijk in de oorspronkelijke staat worden gebracht. Gelet hierop staat het bodemaspect niet aan de vaststelling van het besluit in de weg.

Het betoog faalt.

Handhaving

9. De Stichting betoogt dat tijdelijk begraven, dubbele graven en grafmarkeringen ten onrechte niet expliciet zijn uitgesloten in het plan. Volgens de Stichting kan dit voor problemen zorgen in het kader van de handhaving.

9.1. De raad stelt dat uit de begripsomschrijvingen in samenhang gelezen met de bestemmingsomschrijving "Natuur" voldoende volgt wat onder natuurgraven moet worden verstaan. Daarom kan de gemeente handhavend optreden als hier niet aan wordt voldaan, aldus de raad.

9.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.33, van de planregels wordt onder natuurbegraafplaats verstaan:

"Terrein dat deel uitmaakt van een natuur- en/of bosgebied, waar lichamen worden begraven en/of urnen worden bewaard en activiteiten van levensbeschouwelijke aard plaatsvinden in relatie tot het begraven van lichamen en/of bewaren van urnen. Er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van onbehandelde en/of onbewerkte natuurlijke materialen.

Grafmonumenten zoals grafstenen, zerken of grafbeplanting zijn niet toegestaan, enkel een gedenkteken van vergankelijk natuurlijk materiaal."

Ingevolge artikel 1, lid 1.34, van de planregels wordt onder natuurgraf verstaan: "Daar waar daadwerkelijk feitelijk is gegraven voor het begraven van een lichaam of een urn ten behoeve van een eeuwigdurende grafrust."

Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt: "De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

g. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats' zijn de gronden tevens bestemd voor een natuurbegraafplaats;

[...]."

9.3. Gelet op de begripsomschrijving van natuurbegraafplaats in artikel 1, lid 1.33, van de planregels zijn grafmonumenten expliciet uitgesloten. Bovendien volgt uit de begripsomschrijving in artikel 1, lid 1.34, van de planregels dat een lichaam of een urn wordt begraven ten behoeve van een eeuwigdurende grafrust. Over de handhaving heeft de raad terecht gesteld dat handhavingsmaatregelen kunnen worden getroffen als in strijd wordt gehandeld met de planregels. Wat betreft het begraven van twee lichamen op eenzelfde locatie overweegt de Afdeling dat in het werkprotocol het "op elkaar" begraven uitgesloten is. Omdat het werken in overeenstemming met dat protocol in de planregels is gewaarborgd, bestond geen noodzaak dit elders in de planregels uit te sluiten.

Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

10. De Stichting heeft ter zitting voor het overige aangevoerd dat het plan afbreuk doet aan de rust ter plaatse. Daarover voert zij aan dat de bodem in het plangebied voornamelijk uit grindlagen bestaat, zodat ter plaatse bij het aanleggen van een graf de noodzaak bestaat om zware machines in te zetten.

Verder betoogt zij dat het begrip "halfverharde wegen" ten onrechte niet is gedefinieerd in de planregels. Hierdoor is onduidelijk wat onder "halfverharding" dient te worden verstaan, aldus de Stichting. Dit geldt volgens de Stichting ook voor een "halfverhard" parkeerterrein.

10.1. Artikel 4, lid 4.5.1, van de planregels luidt: "Het is verboden op of in de voor 'natuur' aangewezen gronden zonder of in afwijking van omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de volgende werken, geen gebouw zijnde, en/of werkzaamheden uit te voeren en/of te laten uitvoeren.

a. het aanleggen, verharden of verwijderen van wegen, paden of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;

[...]."

Artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels luidt: "Het verbod als bedoeld in 4.5.1 is niet van toepassing op werken of werkzaamheden:

a. die betrekking hebben op onderhoud, beheer en ontwikkeling van het natuurgebied en de natuurbegraafplaats Mookerheide, conform het 'Inrichtings- en beheerplan Natuurbegraafplaats Mookerheide' als opgenomen in Inrichtings- en beheerplan van deze regels;

[...]."

10.2. Over het inzetten van zware machines hebben Natuurmonumenten en Natuurbegraven Nederland B.V. toegelicht dat het werken met lichte machines gebruikelijk is, ook op terreinen waar zich grindlagen in de bodem bevinden. Er worden dan ook geen problemen verwacht. Volgens de raad zal het plan daarom niet leiden tot ernstige verstoring van de rust. De Afdeling acht dat standpunt niet onjuist. Wat betreft de halfverharde paden en het halfverharde parkeerterrein overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat de inrichtingsmaatregelen passend zijn in de omgeving en ondergeschikt blijven aan de bestemming "Natuur". In het inrichtingsplan is opgenomen dat halfverharde paden met natuurvriendelijk en gebiedseigen materiaal worden aangelegd en dat de cultuurhistorische en ecologische waarden bepalend zijn voor de exacte ligging. Ook is in het inrichtingsplan opgenomen dat de bodem ter plaatse voornamelijk uit grindhoudend zand bestaat, zodat de inrichtingsmaatregelen beperkt zullen blijven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, gelet op het voorgaande, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen noodzaak bestond om een definitie van het begrip "halfverhard" in de planregels op te nemen. Voor haar oordeel acht de Afdeling mede van betekenis dat het inrichtingsplan door de verwijzing in artikel 4, lid 4.5.2, onder a, van de planregels onderdeel uitmaakt van het plan.

De betogen falen.

Financiële uitvoerbaarheid

11. De Stichting betoogt dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet gewaarborgd is. In dat kader voert zij aan dat in het plan geen rekening is gehouden met de eventuele negatieve gevolgen op de exploitatie van de bestaande gemeentelijke begraafplaatsen.

11.1 In het kader van een beroep tegen een plan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, inclusief de financiële uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een afzienbare periode. In de plantoelichting is de raad ingegaan op de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Verder heeft de raad toegelicht dat de gemeente Mook en Middelaar geen gemeentelijke begraafplaatsen kent, zodat met de eventuele negatieve gevolgen, zoals de Stichting die bedoelt, geen rekening hoeft te worden gehouden. Daarom mist het betoog in zoverre feitelijke grondslag.

Statutaire doelstelling Natuurmonumenten

12. De Stichting betoogt dat als gevolg van het plan de statutaire doelstelling van de vereniging Natuurmonumenten wordt geschonden. Daarvoor verwijst zij naar de statutaire doelstelling "het bevorderen van de zuiverheid van de bodem".

12.1. De Afdeling overweegt dat, wat hier ook van zij, in deze procedure uitsluitend het besluit tot vaststelling van het plan ter beoordeling voorligt, zodat dit betoog geen grond kan vormen voor vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

Verwijzing zienswijze

13. De Stichting heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De Stichting heeft geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

14. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Sparreboom
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 april 2019

195-909.