

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4125

Datum uitspraak

15 juli 2026

Inhoudsindicatie

Het bestemmingsplan 'Buitengebied partiele herziening Natuurbegraafplaats op Aust' van de gemeente Losser is definitief. Dat volgt uit deze uitspraak. Dit betekent dat de aanleg van de natuurbegraafplaats in het Lutterzand in Losser door mag gaan. Het gaat om een natuurbegraafplaats van ruim elf hectare in een bosgebied van ongeveer achttien hectare in het Lutterzand. Natuurbegraven houdt in dat overledenen op een organische manier worden begraven, wat onder meer betekent dat de overledene wordt begraven met uitsluitend duurzame materialen, die zonder problemen worden opgenomen door de natuur, en dat het graf niet wordt geruimd. Camping Dennenlust ligt in de buurt van de beoogde natuurbegraafplaats. De camping is bang dat door de komst van een natuurbegraafplaats minder gasten de camping zullen boeken. Zij vindt het niet wenselijk dat bezoekers tijdens hun verblijf worden geconfronteerd met een rouwstoet of begrafenisceremonie. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak geeft de camping geen gelijk. Naar haar oordeel heeft de gemeenteraad bij zijn besluit de belangen van de camping voldoende meegewogen. De ruimtelijke gevolgen die de bezoekers van de camping ondervinden door de natuurbegraafplaats zullen beperkt blijven, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. De bezwaren van de camping zijn dan ook ongegrond. Daarmee kan de aanleg van de natuurbegraafplaats doorgaan.

Volledige tekst

202307854/1/R3.

Datum uitspraak: 15 juli 2026

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

VOF Camping Dennenlust, gevestigd in De Lutte, en haar vennoten [vennoot A] en [vennoot B], wonend in De Lutte (Camping Dennenlust en anderen), gemeente Losser,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Losser,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied partiële herziening Natuurbegraafplaats op Aust" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Camping Dennenlust en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 10 april 2026, waar Camping Dennenlust en anderen, vertegenwoordigd door [vennoten], bijgestaan door mr. B.D. Bos, rechtsbijstandverlener in Assen, en de raad, vertegenwoordigd door N. van Benthem, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting Natuurbegraafplaatsen van Waarde B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], en F.G.A. Zanderink, 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.

Het ontwerpplan is op 29 december 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan maakt de aanleg van een natuurbegraafplaats van ongeveer 11,2 ha in een bosgebied van 18,25 ha langs de Zandhuizerweg, in het Lutterzand, mogelijk. In de plantoelichting staat dat natuurbegraven inhoudt dat overledenen op een organische manier worden begraven, wat onder meer betekent dat de overledene wordt begraven met uitsluitend duurzame materialen, die zonder problemen worden opgenomen door de natuur, en dat het graf niet wordt geruimd. Verder staat in de plantoelichting dat de initiatiefnemers van de natuurbegraafplaats met hun initiatief niet alleen beogen te voorzien in de groeiende belangstelling voor natuurbegraven, maar ook beogen inkomsten te vergaren voor het onderhoud en de versterking van het bosgebied waarin de natuurbegraafplaats wordt

aangelegd. Het plan maakt bij de natuurbegraafplaats de bouw van een entreegebouw en de aanleg van een parkeerterrein mogelijk. Ook is een inrichtings- en beheersplan vastgesteld, waarin de inrichting van de natuurbegraafplaats is vastgelegd.

Camping Dennenlust en anderen exploiteren een camping naast het plangebied. Zij vrezen in het bijzonder dat de komst van een natuurbegraafplaats tot gevolg heeft dat hun camping door minder gasten zal worden bezocht.

Toetsingskader

3. 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.

Het beroep

Ingetrokken beroepsgronden

4. Camping Dennenlust en anderen hebben hun beroepsgronden dat artikel 3.3.2 van de planregels in strijd is met de rechtszekerheid, dat onvoldoende rekening is gehouden met de rivier de Dinkel en dat onvoldoende rekening is gehouden het wijzigingsbesluit van 4 juli 2013 tot aanwijzing van Dinkelland als Natura 2000-gebied, op de zitting ingetrokken.

Is het plan zorgvuldig tot stand gekomen?

5. Camping Dennenlust en anderen betogen dat het bestemmingsplan onzorgvuldig tot stand is gekomen. Zij voeren hierover aan dat zij onvoldoende betrokken zijn bij de ontwikkeling van het plan en dat de raad tijdens de ontwikkeling van het plan niet transparant is geweest.

5.1. De Afdeling stelt vast dat het plan in overeenstemming met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voorbereid. Niet is gebleken dat de raad niet op juiste wijze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in afdeling 3.4 van de Awb. Er bestaat in dit geval geen wettelijke verplichting om voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit een participatietraject te doorlopen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de raad aan de wettelijke vereisten van de bestemmingsplanprocedure heeft voldaan. De stelling van Camping Dennenlust en anderen dat zij onvoldoende zijn betrokken bij de ontwikkeling van het plan en dat de raad tijdens de ontwikkeling van het plan onvoldoende transparant is geweest, heeft, wat daar ook van zij, op zichzelf daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Heeft de raad de belangen van Camping Dennenlust en anderen goed afgewogen?

6. Camping Dennenlust en anderen betogen dat hun belangen door de vaststelling van het plan onevenredig worden geschaad, omdat het plan een bedreiging vormt voor de economische levensvatbaarheid en het voortbestaan van de camping. De raad heeft hun belangen volgens hen niet goed in kaart gebracht. Ter onderbouwing van dit betoog hebben Camping Dennenlust en anderen een brief van brancheorganisatie HISWA-RECRON

overgelegd. De brief bevat een negatief advies over het plan om naast de camping een natuurbegraafplaats mogelijk te maken.

In het bijzonder wijzen Camping Dennenlust en anderen erop dat het niet wenselijk is dat bezoekers tijdens hun verblijf op de camping worden geconfronteerd met een rouwstoet of begrafenisceremonie. Volgens hen gaat de raad er ten onrechte van uit dat een deel van de begrafenissen buiten het recreatie seizoen zal plaatsvinden, omdat niet te voorspellen is wanneer iemand overlijdt. Ook zijn er volgens hen voor de campinggasten geen andere wandelroutes beschikbaar. Daarnaast wijzen zij erop dat de afstand tussen de recreatiewoningen en de natuurbegraafplaats kort is en dat het entreegebouw verhoogd komt te liggen, waardoor op het gebouw, anders dan de raad stelt, direct zicht bestaat. Tot slot heeft de raad geen rekening gehouden met de zes trouwfeesten die de camping jaarlijks mag organiseren. Deze mogelijkheid voor trouwfeesten, waarbij verharde muziek wordt gedraaid, is volgens hen niet verenigbaar met een natuurbegraafplaats.

6.1. De Afdeling stelt vast dat het plan aan een groot deel van de gronden van het plangebied de bestemming "Natuur - Natuur en Bos" met de functieaanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats" toekent. Op grond van artikel 3.1, aanhef en onder f, van de planregels is het toegestaan om die gronden te gebruiken ten behoeve van een natuurbegraafplaats. Verder stelt de Afdeling vast dat het plan op de gronden met de bestemming "Natuur - Natuur en Bos" en de functieaanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats", op ongeveer 67 m van de camping, voorziet in een bouwvlak met een oppervlakte van ongeveer 400 m². Volgens het in bijlage 1 bij de planregels opgenomen "Inrichtings- en beheersplan natuurbegraafplaats Op Aust" (het inrichtings- en beheersplan), waarvan de uitvoering en instandhouding met een voorwaardelijke verplichting is geborgd in artikel 3.3.2, onder a, van de planregels, is dat bouwvlak bestemd voor het entreegebouw van de natuurbegraafplaats. Op grond van artikel 3.2.1, onder b, van de planregels staat het plan in dat bouwvlak een gebouw met een maximale oppervlakte van 250 m², een maximale bouwhoogte van 6 m en een maximale goothoogte van 3,5 m toe.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de functies van de camping en de natuurbegraafplaats met elkaar verenigbaar zijn en goed in elkaars nabijheid kunnen functioneren. De raad heeft aan dat standpunt een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag gelegd, waarin de belangen van Camping Dennenlust en anderen voldoende zijn betrokken. Daarbij heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderbouwd waarom volgens hem geen sprake is van een onaanvaardbare inperking van de bedrijfsvoering van Camping Dennenlust en anderen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, omdat Camping Dennenlust en anderen daardoor onevenredig in hun belangen zouden worden geschaad. Dat betekent dat het betoog niet slaagt. De Afdeling baseert dat oordeel op de volgende overwegingen.

De Afdeling kan de raad volgen in zijn standpunt dat de omstandigheid dat de bezoekers van de camping tijdens hun vakantie incidenteel worden geconfronteerd met een passerende rouwstoet of rouwende mensen, niet leidt tot een onevenredige afbreuk van hun vakantieplezier. Ook volgt de Afdeling de raad in zijn toelichting dat de ruimtelijke gevolgen die de bezoekers van de camping door de natuurbegraafplaats ondervinden beperkt zullen blijven. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat de afstand tussen de rand van de camping en grens van de functieaanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats" 41 m bedraagt en dat de raad in de planregels en in de gedragscodes, die in bijlage 2 bij de planregels zijn opgenomen, heeft voorzien in maatregelen die de kans beperken dat bezoekers van de camping tijdens hun vakantie geconfronteerd zullen worden

met een begrafenis. In die gedragscodes - die op grond van artikel 3.3.1, aanhef en onder k en l, van de planregels moeten worden nageleefd bij het inrichten en uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het natuurbegraven en het graven van natuurgraven - is bijvoorbeeld bepaald dat bezoekers tijdens een begrafenis alleen over de door de natuurbeheerder uitgezette wandelpaden mogen wandelen en dat tijdens een begrafenis sprake moet zijn van een ingetogen karakter en geluidsniveau. In artikel 3.3.1, aanhef en onder i, onder 3, van de planregels is daarnaast bepaald dat jaarlijks maximaal zeventig begravingen mogen plaatsvinden.

De Afdeling overweegt verder dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de omstandigheid dat het entreegebouw van de natuurbegraafplaats vanaf het terrein van de camping zichtbaar zal zijn, op zichzelf niet in de weg staat aan de vaststelling van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende rekening gehouden met de belangen van de camping. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van de raad dat het entreegebouw in grote delen van het jaar slechts beperkt zichtbaar zal zijn vanaf de camping, omdat de afstand tussen de rand van het campingterrein en het entreegebouw 67 m bedraagt en omdat sprake is van een dichtbegroeide omgeving. Daarnaast blijkt uit het inrichtings- en beheersplan dat tussen het entreegebouw en de camping een heesterrand moet worden geplant, waardoor het zicht op het entreegebouw vanaf de camping nog verder wordt beperkt.

Ook het standpunt van de raad dat de omstandigheid dat de camping jaarlijks zes trouwfeesten mag organiseren niet leidt tot bezwaren tegen het mogelijk maken van de natuurbegraafplaats, acht de Afdeling aanvaardbaar. De raad heeft daarbij in aanmerking mogen nemen dat de trouwfeesten op de camping doorgaans in de avond plaatsvinden, terwijl dat bij de begrafenissen op de natuurbegraafplaats overdag zal zijn.

Tot slot overweegt de Afdeling dat de raad in zijn belangenafweging heeft mogen betrekken dat het voorliggende plan ook een bijdrage kan leveren aan de recreatieve mogelijkheden voor de bezoekers van de camping. In dat verband heeft de raad toegelicht dat het doel van het plan is om het plangebied zo te ontwikkelen dat een duurzaam natuurlijk landschap zal ontstaan, waarbij het natuurbegraven, de natuurontwikkeling en het recreatieve medegebruik in de vorm van wandelen mogelijk wordt. De Afdeling merkt daarbij op dat dit doel ook is vastgelegd op pagina 7 van het in bijlage 1 bij de planregels opgenomen inrichtings- en beheersplan, waarvan de uitvoering en instandhouding met een voorwaardelijke verplichting is geborgd in artikel 3.3.2, onder a, van de planregels.

Leidt het plan tot verkeers- en parkeerproblemen?

7. Camping Dennenlust en anderen betogen dat het plan leidt tot een beperking van hun bedrijfsvoering omdat het plan verkeersproblemen veroorzaakt en omdat het plan niet voorziet in voldoende parkeerplaatsen. Hierover voeren zij aan dat de toename van de verkeersdruk op de Zandhuizerweg tot gevolg heeft dat de verkeersveiligheid daar onder druk komt te staan. De Zandhuizerweg is de enige aanrijroute naar de camping en de beoogde locatie van de natuurbegraafplaats en volgens Camping Dennenlust en anderen is die weg zo smal dat twee auto's elkaar niet kunnen passeren zonder gebruik te maken van de berm. Zij wijzen erop dat op de camping een aantal keer per jaar, op een niet voorzienbaar tijdstip, chalets worden afgeleverd, waardoor de Zandhuizerweg een halve dag niet begaanbaar is voor ander verkeer.

Daarnaast voeren Camping Dennenlust en anderen aan dat het in de plantoelichting genoemde aantal van 35 parkeerplaatsen onvoldoende is om in de parkeerbehoefte van een

begravenis te voorzien. Volgens hen wordt een begravenis gemiddeld door zeventig personen bezocht en is het uitgangspunt van de raad dat bezoekers gezamenlijk afreizen naar de begraafplaats nergens op gebaseerd.

7.1. In paragraaf 5.10 van de plantoelichting heeft de raad toegelicht dat hij is uitgegaan van drie verschillende soorten verkeersbewegingen in verband met de in het plan voorziene natuurbegraafplaats, namelijk afspraken voor het uitzoeken van een graf, begravenissen en grafbezoeken. Daarvan zorgen de begravenissen voor de grootste toename in verkeersbewegingen. Het plan maakt jaarlijks maximaal zeventig begravenissen mogelijk, waarbij een wisselend aantal bezoekers wordt verwacht. In de plantoelichting staat hierover dat bij urnbegravenissen vaak maar één auto komt en dat bezoekers steeds vaker afzonderlijk van elkaar arriveren. Volgens de raad heeft de Zandhuizerweg voldoende capaciteit om de beperkte verkeerstoename die de natuurbegraafplaats veroorzaakt op te kunnen vangen zonder dat de verkeersveiligheid of de doorstroming op de weg hieronder lijdt.

De raad heeft in paragraaf 5.10 van de plantoelichting met een parkeerberekening op basis van het CROW onderbouwd dat de parkeerbehoefte van de natuurbegraafplaats op het maatgevende moment, namelijk een reguliere begravenis, 32 bedraagt. Het plan voorziet volgens de plantoelichting in 35 parkeerplaatsen. Daarom is volgens de raad voorzien in de parkeerbehoefte die ontstaat door de in het plan voorziene ontwikkeling.

7.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie. Dat op bepaalde delen van de Zandhuizerweg de naastgelegen berm moet worden gebruikt voor het passeren, is daarvoor onvoldoende. De toelichting van de raad dat dit voor wegen in het buitengebied niet ongebruikelijk is, acht de Afdeling aanvaardbaar. De Afdeling kan de raad bovendien volgen in zijn toelichting dat de verkeerstoename door de in het plan voorziene natuurbegraafplaats beperkt zal blijven, omdat jaarlijks maximaal zeventig begravenissen zijn toegestaan en elke begravenis een wisselende mate van verkeersbewegingen zal veroorzaken. Dat betekent namelijk dat de verkeerstoename op het merendeel van de dagen beperkt zal blijven. Dat de Zandhuizerweg jaarlijks meermaals een halve dag niet begaanbaar is vanwege de aflevering van chalets op de camping, zoals Camping Dennenlust en anderen stellen, geeft ook geen aanleiding voor een ander oordeel. De Afdeling overweegt daarover dat de raad terecht heeft gesteld dat hij hiermee bij de beoordeling van de verkeersafwikkeling geen rekening hoefde te houden, omdat het niet is toegestaan een openbare weg gedurende een halve dag te blokkeren.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan voor wat betreft het aspect verkeer in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

7.3. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd verder geen grond voor het oordeel dat sprake is van een grotere parkeerbehoefte dan waarvan de raad is uitgegaan. In de parkeerberekening op basis van het CROW, die in paragraaf 5.10 van de plantoelichting is opgenomen, is de parkeerbehoefte berekend op gemiddeld 31,6 parkeerplaatsen. De Afdeling stelt vast dat dat aantal overeenkomt met de parkeerkencijfers voor begraafplaatsen in de CROW-publicatie 381 "Toekomstbestendig parkeren - Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie". Daarin wordt voor begraafplaatsen in het buitengebied met gebiedskwalificatie niet stedelijk namelijk uitgegaan van minimaal 26,6 en maximaal 36,6 parkeerplaatsen per (deels) gelijktijdige plechtigheid. Camping Dennenlust en anderen hebben geen redenen aangevoerd waarom de

raad desondanks van een grotere parkeerbehoefte moest uitgaan.
Het betoog slaagt niet.

Is er voldoende vraag naar een natuurbegraafplaats?

8. Camping Dennenlust en anderen betogen dat onvoldoende is onderbouwd dat er in de omgeving van het plangebied vraag is naar een natuurbegraafplaats. Volgens hen is het niet aannemelijk dat mensen die buiten de gemeente Losser wonen voor de in het plan voorziene natuurbegraafplaats kiezen, omdat in de regio Twente al vier natuurbegraafplaatsen zijn en er in Oldenzaal zelfs nog een wordt ontwikkeld. Gelet op de sterftcijfers van de gemeente Losser en het percentage van de overledenen dat gemiddeld op een natuurbegraafplaats wordt begraven, is volgens Camping Dennenlust en anderen in de gemeente Losser jaarlijks maar vraag naar twee tot zes natuurgraven. De in het plan voorziene natuurbegraafplaats heeft daarom geen toegevoegde waarde en zorgt alleen maar voor extra uitputting van de natuur, vinden Camping Dennenlust en anderen.

8.1. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, moet in het kader van de uitvoerbaarheid van het plan onder meer worden beoordeeld of voldoende is onderbouwd dat de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. Daarbij geldt dat de raad het plan niet had mogen vaststellen, als hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is.

8.2. In de plantoelichting staat dat in 2022 1% van de mensen koos voor natuurbegraven, maar dat de verwachting is dat dit zal oplopen tot 5%, omdat sprake is van een toenemende maatschappelijke behoefte aan natuurbegraven. De raad is voor dit plan uitgegaan van een gemiddelde, waarbij 2,5% van de mensen kiest voor een natuurbegraafplaats. Volgens de raad overlijden er in een straal van 30 minuten rijden rondom het plangebied jaarlijks 2550 mensen. Als 2,5% van die mensen kiezen voor de in het plan voorziene natuurbegraafplaats, zou dat betekenen dat er in 2027 behoefte is aan 62 natuurgraven, aldus de raad. In zijn verweerschrift heeft de raad verder toegelicht dat er ten tijde van de vaststelling van dit plan in een straal van 30 minuten rijden rondom het plangebied maar één andere natuurbegraafplaats beschikbaar was voor de bewoners van de gemeente Losser. Twee van de door Camping Dennenlust en anderen genoemde natuurbegraafplaatsen liggen volgens de raad op meer dan 30 minuten rijden van de in het plan voorziene natuurbegraafplaats en één neemt uitsluitend reserveringen van inwoners van de gemeente Haaksbergen aan. Verder wijst de raad erop dat het bestemmingsplan dat een natuurbegraafplaats in Oldenzaal mogelijk maakt, pas na de vaststelling van het voorliggende plan in vastgesteld.

8.3. De Afdeling ziet, gelet op de onderbouwing van de raad, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat er onvoldoende vraag is naar de in het plan voorziene natuurbegraafplaats. Wat Camping Dennenlust en anderen hebben aangevoerd over andere natuurbegraafplaatsen in de omgeving van het plangebied, leidt ook niet tot dat oordeel. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de toelichting die de raad over die natuurbegraafplaatsen heeft gegeven.

Het betoog slaagt niet.

Is het plan in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid vastgesteld?

9. Camping Dennenlust en anderen betogen dat het plan in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid is vastgesteld, omdat de raad een soortgelijk bestemmingsplan anders heeft beoordeeld dan het voorliggende plan. Zij voeren hierover aan dat het besluit van de

raad van 21 mei 2024, waarin de raad heeft besloten het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Holtweg 1 Beuningen, Lutterzandweg 15 de Lutte" niet vast te stellen, is gebaseerd op afwijzingsgronden die identiek zijn aan de gronden die Camping Dennenlust en anderen tegen het onderhavige plan hebben aangevoerd. De raad moet gelijke plannen op gelijke wijze beoordelen en had dus moeten besluiten om ook het voorliggende plan niet vast te stellen, vinden zij.

9.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid heeft gehandeld, omdat hij het voorliggende plan wél, en het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Holtweg 1 Beuningen, Lutterzandweg 15 de Lutte" niet heeft vastgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is geen sprake van gelijke gevallen, omdat de ontwikkelingen waarin beide plannen voorzien in ruimtelijk opzicht wezenlijk van elkaar verschillen. Het voorliggende plan maakt namelijk een natuurbegraafplaats mogelijk, terwijl het bestemmingsplan waar Camping Dennenlust en anderen naar verwijzen voorziet in een verruiming van de gebruiksmogelijkheden van twee horecalocaties in de omgeving van het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

Is het plan in strijd met de Omgevingsvisie gemeente Losser?

10. Camping Dennenlust en anderen betogen dat de in het plan voorziene natuurbegraafplaats niet strookt met de uitgangspunten voor het Lutterzand die in de Omgevingsvisie van gemeente Losser (Omgevingsvisie) zijn geformuleerd. Zij voeren hierover aan dat aan geen van de vier uitgangspunten is voldaan. Volgens hen kan de recreatiefunctie van hun camping door de komst van de natuurbegraafplaats niet behouden blijven in het Lutterzand. Ook zorgt het plan niet voor een kwalitatieve impuls voor het Lutterzand als natuurgebied en ligt de nadruk van het plan niet op rustzoekers. Camping Dennenlust en anderen voeren daarnaast aan dat een natuurbegraafplaats niet past in de waarden en kwaliteiten van het gebied. Volgens hen is de natuurbegraafplaats vooral een aantrekkelijk verdienmodel dat de financiële belangen van de initiatiefnemer dient.

10.1. Op pagina 46 en 47 van de Omgevingsvisie staan de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- "1. Alle bestaande functies hebben en houden hun plek in het Lutterzand
2. We bieden ruimte aan de toeristische sector voor beperkte groei. Kwantitatieve groei is echter enkel mogelijk als dat samengaat met een kwalitatieve impuls voor het Lutterzand als geheel.
3. Massatoerisme willen we voorkomen. De nadruk daarom ligt op rustzoekers. Het verbeteren van de
4. Nieuwe functies sluiten we niet op voorhand uit, maar moeten passen in de waarden en kwaliteiten van het gebied."

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in overeenstemming is met de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 6.1 heeft overwogen, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de camping en de natuurbegraafplaats met elkaar verenigbaar zijn en in elkaars nabijheid kunnen functioneren. De Afdeling volgt Camping Dennenlust en anderen dan ook niet in hun standpunt dat de recreatiefunctie van de camping niet behouden kan

blijven door de vaststelling van het plan. Verder staan ook het tweede en derde uitgangspunt van de Omgevingsvisie naar het oordeel van de Afdeling niet aan de weg aan de vaststelling van het plan. Zoals de raad in zijn verweerschrift terecht stelt, heeft de in het plan voorziene natuurbegraafplaats geen toeristische functie. Het plan leidt daarom niet tot groei van de toeristische sector of massatoerisme. Tot slot ziet de Afdeling in wat Camping Dennenlust en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het plan niet in overeenstemming is met het vierde uitgangspunt. Dat de in het plan voorziene natuurbegraafplaats ook een verdienmodel is voor de initiatiefnemer, betekent op zichzelf namelijk niet dat het plan niet past binnen de waarden en kwaliteiten van het gebied. Het betoog slaagt niet.

Staat het plan een te hoge grafdichtheid toe voor een natuurbegraafplaats?

11. Camping Dennenlust en anderen betogen dat de in het plan voorziene begraafplaats niet als natuurbegraafplaats kan worden aangemerkt, omdat de toegestane grafdichtheid te hoog is. Zij voeren hierover aan dat de grafdichtheid van 250 graven per ha veel te hoog is voor een natuurbegraafplaats, omdat Alterra volgens hen adviseert het aantal graven per ha te beperken tot 80 in voedselrijke natuurgebieden en 40 in voedselarme natuurgebieden. Verder wijzen zij erop dat er met de toegestane grafdichtheid ruimte is voor 2800 graven als de volledige 11,2 ha wordt benut, terwijl eerder sprake zou zijn van maximaal 750 tot 1000 graven.

11.1. De Afdeling stelt vast dat in artikel 3.3.1, aanhef en onder i, onder 1, van de planregels is bepaald dat het gebruik van de gronden ter plaatse van de functieaanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurbegraafplaats" in strijd is met de bestemming "Natuur - Natuur en Bos" als sprake is van een grafdichtheid van meer dan 250 graven per ha. Dat betekent dat het maximaal toegestane aantal graven op de in het plan voorziene natuurbegraafplaats 2800 bedraagt.

11.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat een grafdichtheid van 250 graven per ha aanvaardbaar is voor de in het plan voorziene natuurbegraafplaats. De Afdeling overweegt daarover dat de raad in zijn verweerschrift terecht stelt dat het advies van Alterra waar Camping Dennenlust en anderen naar verwijzen niet meer actueel is, omdat het is vervangen door het rapport "Natuurbegraafplaatsen in Nederland, Landelijke inventarisatie 2013", opgesteld door Alterra (Alterra-rapport uit 2013). De Afdeling heeft dit eerder overwogen in haar uitspraak van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1264](#), onder 4.2. Op pagina 5 van het Alterra-rapport uit 2013 staat dat een beleidsmatig of juridisch oordeel over natuurbegraafplaatsen door de brede variatie aan kenmerken moeilijk op één kenmerk, zoals het aantal graven per ha, kan worden gebaseerd. Daaruit leidt de Afdeling af dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag welke grafdichtheid aanvaardbaar is voor een natuurbegraafplaats. In wat Camping Dennenlust en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad de grafdichtheid van 250 graven per ha niet aanvaardbaar heeft mogen achten.

Dat volgens Camping Dennenlust en anderen eerder sprake zou zijn van een natuurbegraafplaats met maximaal 750 tot 1000 graven, leidt, ongeacht of dat het geval is, niet tot het oordeel dat de raad het voorliggende plan niet heeft mogen vaststellen. In deze procedure beoordeelt de Afdeling uitsluitend of de raad het plan heeft mogen vaststellen in de huidige vorm, dus met een maximaal toegestane grafdichtheid van 250 graven per ha.

Het betoog slaagt niet.

Verzoeken van Camping Dennenlust en anderen tot wijziging van het plan

12. Camping Dennenlust en anderen verzoeken de raad om de gefaseerde aanleg van de natuurbegraafplaats om te draaien, zodat het deel van de natuurbegraafplaats dat aan de camping grenst pas als laatste wordt aangelegd. Ook verzoeken zij om de planologische inpassing in geleidelijke vorm te laten plaatsvinden, zodat de raad in de toekomst kan bijsturen als zou blijken dat de ontwikkeling van de natuurbegraafplaats toch meer nadelige effecten heeft dan is voorzien.

12.1. De raad heeft in zijn verweerschrift toegelicht dat hij het niet wenselijk vindt om deze verzoeken van Camping Dennenlust en anderen in te willigen.

12.2. Omdat de Afdeling tot het oordeel komt dat het plan, zoals de raad dat heeft vastgesteld, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, bestaat er geen grond voor de conclusie dat de raad niet heeft kunnen besluiten om geen medewerking te verlenen aan de verzoeken van Camping Dennenlust en anderen.

Conclusie

13. Het beroep is ongegrond.

14. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Buskermolen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 juli 2026

896-1117