

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2018:2866                                                                                                                                                                                                                              |
| Datum uitspraak  | 29 augustus 2018                                                                                                                                                                                                                                   |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 2 april 2015 heeft het college van b&w de aanvraag van Grocon op grond van artikel 53 van de Wet op de lijkbezorging (hierna: de Wlb) voor de vestiging van een crematorium op het perceel Baardmeesweg 15E te Zeewolde afgewezen. |

Volledige tekst

201705660/1/A3.

Datum uitspraak: 29 augustus 2018

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde (hierna: het college van b&w),
2. [appellante sub 2A], gevestigd te [plaats], [appellante sub 2B], gevestigd te [plaats], en Innofab B.V., gevestigd te Huizen, (hierna: [appellante sub 2] en andere)
3. JKV Nutrition B.V., [appellante sub 3A], [appellante sub 3B], [appellante sub 3C], [appellante sub 3D], [appellant sub 3E], [appellante sub 3F], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V., allen gevestigd te Zeewolde, (hierna: JKV Nutrition B.V. en andere)
4. Grocon Holding B.V., gevestigd te Hierden, gemeente Harderwijk, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2017 in zaken nrs. 15/6415, 15/6449 en 15/6477 in het geding tussen:

1. het college van b&w,
2. [appellante sub 2] en andere,
3. Metal Solutions Zeewolde B.V., JKV Nutrition B.V., De With Ermelo B.V., [appellante sub 3B], Veco Zuivel B.V., [appellante sub 3C], Dutch Flame Production & Trading B.V., [appellante sub 3D], [appellante sub 3H] en [appellant sub 3E], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V. (hierna: de omliggende bedrijven),

en

het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland (hierna: het college van GS).

## Procesverloop

Bij besluit van 2 april 2015 heeft het college van b&w de aanvraag van Grocon op grond van artikel 53 van de Wet op de lijkbezorging (hierna: de Wlb) voor de vestiging van een crematorium op het perceel Baardmeesweg 15E te Zeewolde afgewezen.

Bij besluit van 29 oktober 2015 heeft het college van GS het door Grocon daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en besloten alsnog een vergunning aan Grocon te verlenen.

Bij uitspraak van 29 mei 2017 heeft de rechtbank het beroep, voor zover ingesteld door Metal Solutions Zeewolde B.V., [appellante sub 3A] en Dutch Flame Production & Trading B.V., niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft de beroepen voor het overige gegrond verklaard en het besluit van 29 oktober 2015 vernietigd, maar de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college van b&w, [appellante sub 2] en andere en JKV Nutrition en andere hoger beroep ingesteld.

Grocon heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Grocon en het college van GS hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven naar aanleiding van de hoger beroepen van het college van b&w, [appellante sub 2] en andere en JKV Nutrition en andere.

[appellante sub 2] en andere hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van Grocon.

[appellante sub 2] en JKV Nutrition en andere hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juli 2018, waar het college van b&w, vertegenwoordigd door mr. A.C.M. Kusters en mr. B. Wallage, advocaten te Utrecht, [appellante sub 2] en andere, vertegenwoordigd door mr. T.J. van Vugt, advocaat te Amsterdam, [gemachtigde A] van SPA WNP Ingenieurs, en [gemachtigde B], JKV Nutrition en andere, vertegenwoordigd door C. Zeldenrust, rechtsbijstandverlener te Bolsward, en [gemachtigde C], Grocon, vertegenwoordigd door mr. M.S. Ducaat, advocaat te Zeewolde, en [gemachtigde D], en het college van GS, vertegenwoordigd door mr. M.J. Tunnissen, advocaat te Arnhem, en mr. S. Gorter, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Juridisch kader

1. Voor de toepasselijke bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en de Wlb wordt verwezen naar de bijlage. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

### Inleiding

2. Grocon is eigenaar van het perceel aan de Baardmeesweg 15E te Zeewolde. Dit perceel ligt aan de rand van het bedrijventerrein Trekkersveld III. Omdat Grocon een crematorium met uitvaartcentrum op dit perceel wenst te realiseren, heeft zij op 13 februari 2015 een vergunning als bedoeld in artikel 53 van de Wlb bij het college van b&w aangevraagd. Het college van b&w heeft deze aanvraag afgewezen. Volgens het college van b&w brengt de vestiging van een crematorium met uitvaartcentrum rouwstoeten met zich en zullen de bedrijven op het bedrijventerrein door die rouwstoeten belemmerd worden in hun bedrijfsmatige activiteiten.

2.1. Het college van GS heeft in zijn besluit van 29 oktober 2015 het administratief beroep dat Grocon tegen het besluit van het college van b&w van 2 april 2015 heeft ingesteld gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Volgens het college van GS heeft het college van b&w onvoldoende gemotiveerd dat rouwstoeten tot een onevenredige belemmering voor ondernemingen op het bedrijventerrein leiden en dat aan dit belang doorslaggevende betekenis moet worden toegekend. Tevens heeft het college van GS in plaats van het vernietigde besluit van 2 april 2015 besloten dat de vergunning tot het vestigen van een crematorium op grond van artikel 53 van de Wlb wordt verleend. Daarbij heeft het in aanmerking genomen dat het openbaar belang dat in een gepaste lijkbezorging wordt voorzien zich niet tegen de vestiging van een crematorium op deze locatie verzet.

Aangevallen uitspraak

Niet-ontvankelijkverklaring beroep

3. Zeldenrust heeft bij het beroepschrift dat hij heeft ingediend namens 13 omliggende bedrijven een aantal machtigingen en uittreksels uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel overgelegd. Uit de aangevallen uitspraak volgt dat hij er op de zitting bij de rechtbank op is gewezen dat niet alle machtigingen en uittreksels compleet waren en dat hij vervolgens de gelegenheid heeft gekregen om na de zitting de ontbrekende gegevens in te dienen. De rechtbank heeft na ontvangst van deze gegevens geoordeeld dat de machtigingen en uittreksels ten aanzien van Metal Solutions Zeewolde B.V., [appellante sub 3A] en Dutch Flame Production & Trading B.V. alsnog onvoldoende waren. Gelet hierop heeft de rechtbank aanleiding gezien om het beroep van de omliggende bedrijven, voor zover ingediend door deze drie partijen, niet-ontvankelijk te verklaren.

Overwegingen over het toetsingskader

3.1. De rechtbank heeft voorop gesteld dat het van toepassing zijnde toetsingskader niet is opgenomen in de Wlb, maar is ingevuld door de rechtspraak van de Afdeling. In de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2789 (AB 1997, 336), is overwogen dat bij de toepassing van artikel 53 van de Wlb van doel en strekking van die wet dient te worden uitgegaan. Daarbij staat de zorg voor een verantwoorde behandeling, met eerbied voor de overledene en de nabestaanden, voorop, doch speelt tevens een rol dat, nu de overheidsbemoeienis met de lijkbezorging is gegeven om in het openbaar belang in een gepast begraven of cremieren te voorzien, het ook in het belang van de omgeving is dat begrafenissen en crematies naar behoren kunnen geschieden en dat de inrichting van de rustplaatsen daarmee in overeenstemming is. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 30 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4633, heeft de rechtbank voorts nog

overwogen dat het gezien het doel en de strekking van de wet in eerste instantie het college van b&w is dat zich een oordeel dient te vormen of het openbaar belang dat in een gepaste lijkbezorging wordt voorzien zich verzet tegen de vergunningverlening voor een crematorium op de betrokken locatie. Bij het oordeel over de vraag of de vestiging van een crematorium op een bepaalde locatie passend is, komt het college van b&w een grote mate van beleidsruimte toe, die met zich brengt dat de rechterlijke toetsing van dit oordeel slechts een beperkte kan zijn.

#### Gegroundverklaring beroepen en vernietiging van het bestreden besluit

3.2. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college van GS, in overeenstemming met het bepaalde van artikel 7:25 van de Awb, op 29 oktober 2015 een nieuw besluit heeft genomen in plaats van het door hem vernietigde besluit van 2 april 2015. Ter zitting bij de rechtbank heeft het college van GS toegelicht dat het een vergunning heeft verleend omdat de in dat besluit genoemde weigeringsgrond, te weten de belemmerende werking van rouwstoeten, niet overleefd bleef. Daarbij heeft het de belangenafweging en motivering van het college van b&w voor het overige overgenomen. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt dit echter niet uit het besluit van 29 oktober 2015. Daarin is, afgezien van de overwegingen over de rouwstoet, geen belangenafweging opgenomen en is geen andere motivering voor het besluit te lezen dan dat het openbaar belang dat in een gepaste lijkbezorging wordt voorzien zich niet tegen de vestiging van een crematorium op deze locatie verzet. Daarmee is het besluit van 29 oktober 2015 volgens de rechtbank onvoldoende gemotiveerd en in strijd met artikel 7:26 van de Awb genomen. De rechtbank heeft de beroepen, voor zover ontvankelijk, gegrond verklaard en het besluit van 29 oktober 2015 vernietigd.

#### Instandlating van de rechtsgevolgen

3.3. De rechtbank heeft aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, aangezien zij van oordeel is dat het college van GS in zijn verweerschrift en ter zitting alsnog gemotiveerd is ingegaan op de uitgevoerde belangenafweging en het besluit daarmee alsnog voldoende heeft onderbouwd. In dit kader heeft de rechtbank overwogen dat uit de rechtspraak over artikel 53 van de Wlb volgt dat de rechterlijke toetsing terughoudend is en dat in de procedure alleen die beroepsgronden kunnen worden beoordeeld, die betrekking hebben op het openbaar belang dat in een gepaste lijkbezorging wordt voorzien. De beroepsgronden die betrekking hebben op parkeerproblematiek, geluidsoverlast, strijd met het bestemmingsplan en in de invloed van de vestiging van een bedrijf uit de milieucategorie 4.1 op de omgeving zien naar het oordeel van de rechtbank niet op de vraag of ter plaatse wordt voorzien in een gepaste lijkbezorging. Naast de beroepsgronden die zich richten tegen de rouwstoet en de daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen heeft de rechtbank alleen ruimte gezien om de beroepsgronden over de belemmering van uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden en de geschiktheid van de locatie te beoordelen.

Over deze beroepsgronden heeft de rechtbank als volgt geoordeeld. [appellante sub 2] heeft naar het oordeel van de rechtbank niet aangetoond dat zij concrete uitbreidingsplannen heeft en dat de komst van het crematorium belemmerend zal werken op deze plannen. De beroepsgrond dat de komst van een crematorium een negatieve invloed heeft op haar uitbreidings- en ontwikkelingsplannen slaagt volgens de rechtbank dan ook niet. De rechtbank heeft daarnaast geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat vanwege de

rouwstoeten sprake zal zijn van een onevenredige belemmering van de verkeersbewegingen van de op het bedrijventerrein aanwezige bedrijven. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de afweging van het college van GS over de geschiktheid van de locatie voor het crematorium haar niet onredelijk voorkomt.

Het incidenteel hoger beroep

De ontvankelijkheid van het beroep van de omliggende bedrijven

4. Grocon betoogt dat de rechtbank het door de omliggende bedrijven ingestelde beroep ten onrechte gedeeltelijk niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zij had het beroep geheel niet-ontvankelijk moeten verklaren, omdat het pro-forma beroep was ingesteld zonder vermelding van personalia en andere gegevens. De identiteit van degenen namens wie beroep wordt ingesteld moet voor het einde van de beroepstermijn kenbaar zijn, aldus Grocon.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in haar uitspraak van 21 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3381](#)) kan de omstandigheid dat beroep wordt ingesteld namens een persoon of personen van wie tijdens de beroepstermijn de identiteit niet kenbaar is, niet worden beschouwd als een vormverzuim dat op grond van artikel 6:6 van de Awb kan worden hersteld. In dat geval staat tijdens de beroepstermijn immers in het geheel nog niet vast wie beroep heeft willen instellen. De artikelen 6:5 en 6:6 van de Awb strekken er niet toe het mogelijk te maken beroep in te stellen namens nog onbekende personen. De in artikel 8:1, gezien in samenhang met de artikelen 6:7 en 6:11 van de Awb, neergelegde regeling met betrekking tot de beroepstermijn brengt met zich dat de identiteit van degene(n) namens wie beroep wordt ingesteld, voor afloop van de beroepstermijn kenbaar moet zijn.

In het beroepschrift van 7 december 2015 staat vermeld dat Zeldenrust beroep instelt tegen het besluit van 29 oktober 2015 "namens verschillende bedrijven en omwonenden van het bedrijventerrein Trekkersveld III te Zeewolde". Eerst in de aanvulling op het beroepschrift van 8 januari 2016, die na het verstrijken van de beroepstermijn is binnengekomen, zijn de namen van de omliggende bedrijven bekend gemaakt. De identiteit van de omliggende bedrijven was dus niet voor afloop van de beroepstermijn kenbaar.

4.2. De rechtbank heeft het beroep, voor zover ingesteld door JKV Nutrition B.V., [appellante sub 3B], Veco Zuivel B.V., [appellante sub 3C], [appellante sub 3D], [appellante sub 3H] en [appellant sub 3E], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V., ten onrechte ontvankelijk geacht.

Ontvankelijkheid van het beroep van [appellante sub 2] en andere

5. Grocon betoogt dat de rechtbank [appellante sub 2B], en Innofab B.V. ten onrechte ontvankelijk heeft geacht in hun beroep. Deze bedrijven zijn niet op het bedrijventerrein Trekkersveld III gevestigd. Zij worden dan ook niet rechtstreeks in hun belangen geraakt, aldus Grocon.

5.1. [appellante sub 2B], is volgens een door Grocon overgelegd uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel van 6 oktober 2017 een participatiemaatschappij die is gevestigd aan de Koningin Wilhelminastraat 14 te Huizen. Ter zitting hebben [appellante sub 2] en andere gesteld dat dit de hoofdvestiging van [appellante

sub 2B]. is, maar dat er nog een nevenvestiging aan de Werktuigweg 18 te Zeewolde is gevestigd. Dit blijkt echter niet uit het uittreksel waarover de Afdeling beschikt. Nu [appellante sub 2] en andere hun stelling niet met stukken hebben onderbouwd, gaat de Afdeling uit van hetgeen in het uittreksel staat vermeld. Innofab B.V. is volgens een door Grocon overgelegd uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel van 6 oktober 2017 een bedrijf dat producten van beton voor de bouw vervaardigt. Dit bedrijf is volgens het uittreksel eveneens gevestigd aan de Koningin Wilhelminastraat 14 te Huizen.

5.2. Gelet op hun vestigingsplaats ondervinden [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. geen rechtstreekse gevolgen van het besluit van 29 oktober 2015. Hun belangen zijn dan ook niet rechtstreeks bij dat besluit betrokken. Voor zover [appellante sub 2] en andere hebben gewezen op de omstandigheid dat [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. dezelfde bestuurder hebben als [appellante sub 2A], overweegt de Afdeling dat deze omstandigheid onvoldoende is om aan te nemen dat de belangen van [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. verweven zijn met dat van [appellante sub 2A] en daarmee parallel lopen.

5.3. Gelet op het voorgaande zijn [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. geen belanghebbenden bij het besluit van 29 oktober 2015 als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft het beroep van [appellante sub 2] en andere, voor zover dat door [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. is ingesteld, ten onrechte ontvankelijk geacht.

Conclusie ten aanzien van het incidenteel hoger beroep

6. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is het incidenteel hoger beroep van Grocon gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep van de omliggende bedrijven, voor zover dat is ingesteld door JKV Nutrition B.V., [appellante sub 3B], Veco Zuivel B.V., [appellante sub 3C], [appellante sub 3D], [appellante sub 3H] en [appellant sub 3E], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V., gegrond heeft verklaard. Ook dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd voor zover de rechtbank het beroep van [appellante sub 2] en andere, voor zover dat is ingesteld door [appellante sub 2B]. en Innofab B.V., gegrond heeft verklaard.

6.1. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de omliggende bedrijven, voor zover ingesteld door JKV Nutrition B.V., [appellante sub 3B], Veco Zuivel B.V., [appellante sub 3C], [appellante sub 3D], [appellante sub 3H] en [appellant sub 3E], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V., niet-ontvankelijk verklaren. Dit betekent dat het beroep dat namens de omliggende bedrijven is ingesteld in zijn geheel niet-ontvankelijk is. Daarnaast zal de Afdeling het beroep van [appellante sub 2] en andere, voor zover ingesteld door [appellante sub 2B] en Innofab B.V., niet-ontvankelijk verklaren.

6.2. Dit oordeel brengt, gelet op het bepaalde in artikel 6:13 in samenhang gezien met artikel 6:24 van de Awb, met zich dat voor JKV Nutrition B.V. en andere, [appellante sub 2B]. en Innofab B.V. geen hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak openstond. Het hoger beroep van JKV Nutrition B.V. en andere en het hoger beroep van [appellante sub 2] en andere, voor zover ingesteld door [appellante sub 2B] en Innofab B.V., is niet-ontvankelijk.

De hoger beroepen

7. Het college van b&w en [appellante sub 2A] (hierna: [appellante sub 2]) betogen dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 29 oktober 2015 ten onrechte in stand heeft gelaten. Zij voeren in dit verband verschillende beroepsgronden aan die hieronder zullen worden besproken.

Karakter van de toetsing in administratief beroep door het college van GS

8. [appellante sub 2] voert aan dat de rechtbank in de omstandigheid dat het college van GS in beroep een belangenafweging heeft gemaakt die haar niet onredelijk voorkwam, geen aanleiding had mogen zien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. De reden daarvoor is dat de bevoegdheid om over verlening van een vergunning op grond van artikel 53 van de Wlb te beslissen aan het college van b&w toekomt en dat het daarbij beleidsruimte heeft. Het college van GS is volgens [appellante sub 2] in deze beleidsruimte getreden door een eigen belangenafweging te maken en deze in de plaats te stellen van die van het college van b&w.

8.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 29 oktober 2015 in strijd met artikel 7:26, eerste lid, van de Awb is genomen, omdat daaruit niet blijkt wat de motivering van het college van GS was om de vergunning te verlenen. In beroep bij de rechtbank heeft het college van GS deze motivering kenbaar gemaakt. Deze motivering bestaat uit een eigen afweging van de bij vergunningverlening betrokken belangen. Deze afweging grijpt niet terug op de in het besluit van 2 april 2015 gemaakte afweging, die het college van b&w in administratief beroep heeft verdedigd. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat het belang van Grocon bij verlening van de vergunning in dat besluit alleen is afgewogen tegen het gedeelde belang van omliggende bedrijven om geen belemmering te ondervinden van passerende rouwstoeten. Het college van GS heeft zich in zijn besluit van 29 oktober 2015 gemotiveerd op het standpunt gesteld dat aan dit specifieke belang van omliggende bedrijven ten onrechte een doorslaggevende betekenis is toegekend. Omdat er geen andere belangen in de door het college van b&w gemaakte belangenafweging waren betrokken, heeft het college van GS een eigen afweging gemaakt om aan zijn motiveringsverplichting te voldoen.

8.2. Uit artikel 7:25 van de Awb volgt dat een beroepsorgaan het besluit van het primaire bestuursorgaan toetst. Die toetsing is in beginsel een volle toetsing op recht- en doelmatigheid, tenzij de aard van de bevoegdheid meebrengt dat daarbij enige terughoudendheid in acht moet worden genomen. Als een administratief beroep ontvankelijk en gegrond is, dan vernietigt het beroepsorgaan het primaire besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. Daarbij heeft het beroepsorgaan in beginsel dezelfde mate van beleidsruimte die op grond van de wettelijke bevoegdheid aan het primaire orgaan toekomt.

8.3. Zoals de rechtbank op zich terecht heeft overwogen, is het in eerste instantie aan het college van b&w om over vergunningverlening op grond van artikel 53 van de Wlb te beslissen en komt het college van b&w daarbij beleidsruimte toe. Dit neemt, anders dan [appellante sub 2] blijkens zijn betoog veronderstelt, echter niet weg, zoals hiervoor onder 8.2 is overwogen, dat het college van GS ook beleidsruimte heeft bij de beoordeling van het administratief beroep. Voorts brengt de aard van de in artikel 53 van de Wlb opgenomen bevoegdheid niet met zich dat het college van GS daarbij enige terughoudendheid in acht had moeten nemen. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college van GS buiten de grenzen van zijn bevoegdheid tot toetsing van het besluit van 2 april 2015 in

administratief beroep is getreden.

Karakter van de toetsing in beroep door de rechtbank

9. Het college van b&w betoogt dat de rechtbank zich onvoldoende terughoudend heeft opgesteld door de redelijkheid van de door het college van GS gemaakte afweging te toetsen. De rechtbank had moeten toetsen of de door het college van b&w gemaakte afweging over de geschiktheid van de locatie in redelijkheid geen stand kon houden dan wel of het college van GS in zijn besluit rechte tot een dergelijk oordeel had kunnen komen. De rechtbank had de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit niet in stand mogen laten, maar het vernietigde besluit moeten terugwijzen naar het college van GS, aldus het college van b&w.

9.1. De rechtbank was gehouden een oordeel te geven over de beroepen tegen het besluit van het college van GS van 29 oktober 2015. Zij heeft terecht beoordeeld of het college van GS dat besluit in redelijkheid heeft kunnen nemen. Het was voor de rechtbank daarbij op zichzelf mogelijk om gebruik te maken van haar bevoegdheid van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb om de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten. Gelet op hetgeen hiervoor onder 8.2 is overwogen, bestaat geen reden om te oordelen dat het karakter van de toetsing door het college van GS als beroepsorgaan zich tegen gebruikmaking van deze bevoegdheid verzet.

Gepaste lijkbezorging

10. Het college van b&w betoogt dat de rechtbank het toetsingskader van artikel 53 van de Wlb onjuist heeft toegepast. Zij heeft miskend dat de omgeving van het te vestigen crematorium hierbij ook van belang is en dat de door hem aangevoerde planologische en milieubelangen niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Volgens het college van b&w heeft de rechtbank het college van GS ten onrechte gevolgd in zijn standpunt dat een gepaste lijkbezorging zich niet tegen vestiging van het crematorium op de beoogde locatie verzet. In dit verband voert het aan dat vestiging van een crematorium gezien de uitstraling van het bedrijventerrein, waar bedrijven uit de zwaarste milieucategorie zijn gevestigd, niet passend is. Daarbij is het bedrijventerrein nog in ontwikkeling. Zo heeft [appellante sub 2] plannen om haar perceel bereikbaar te maken voor de scheepvaart, zodat zij niet alleen over de weg maar ook over het water kan worden bevoorrad. Er zijn geen maatregelen denkbaar die vestiging van een crematorium op deze locatie wel passend kunnen maken. En zelfs al zouden die maatregelen wel denkbaar zijn, dan nog zou daarmee geen rekening mogen worden gehouden omdat niet zeker is dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Daarnaast voert het college van b&w aan dat een goede bereikbaarheid en verkeersdoorstroming essentieel zijn voor het bedrijventerrein, te meer omdat er een aantal bedrijven in de logistieke sector is gevestigd. Een rouwstoet, die het vrachtverkeer en klanten en werknemers van de ondernemingen dagelijks ontmoet, is niet passend. Daarbij komt dat op het eigen terrein van Grocon niet is voorzien in voldoende parkeerplaatsen om alle bezoekers van het crematorium te laten parkeren.

Ook [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank het college van GS ten onrechte heeft gevolgd in zijn standpunt dat een gepaste lijkbezorging zich niet tegen vestiging van het crematorium op de beoogde locatie verzet. Zij wijst erop dat het rouwen wordt verstoord als gevolg van de bedrijvigheid in de directe omgeving van het crematorium. De geluidsniveaus

ter hoogte van het crematorium zijn dusdanig hoog dat van een gepaste lijkbezorging geen sprake kan zijn.

10.1. Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling heeft overwogen, dient bij de toepassing van artikel 53 van de Wlb van doel en strekking van die wet te worden uitgegaan. Daarbij staat de zorg voor een verantwoorde behandeling, met eerbied voor de overledene en de nabestaanden, voorop, doch speelt tevens een rol dat, nu de overheidsbemoeienis met de lijkbezorging is gegeven om in het openbaar belang in een gepast begraven of cremeren te voorzien, het ook in het belang van de omgeving is dat begrafenissen en crematies naar behoren kunnen geschieden en dat de inrichting van de rustplaatsen daarmee in overeenstemming is. Omgevingsgerelateerde aspecten zoals geluid en verkeer kunnen in dit kader aan de orde komen, voor zover zij betrekking hebben op de vraag of de vestiging van een crematorium op de voorziene locatie past binnen het doel en strekking van de wet. Vergelijk de uitspraak van 16 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP1601](#).

10.2. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college van GS in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat met de vestiging van een crematorium op het perceel aan de Baardmeesweg 15E overeenkomstig de aanvraag van Grocon, wordt voorzien in een gepaste lijkbezorging als bedoeld in artikel 53 van de Wlb. Het college van GS heeft daarbij in aanmerking mogen nemen dat het perceel aan de rand van het bedrijventerrein Trekkersveld III ligt en dit perceel uitzicht biedt op een open agrarisch landschap. Het kan zijn dat de omgeving van het perceel in de toekomst verandert omdat het bedrijventerrein nog in ontwikkeling is, maar daarmee kon bij de besluitvorming nog geen rekening worden gehouden. De plannen van [appellante sub 2] waren toen in elk geval nog onvoldoende concreet. Het college heeft in aanmerking mogen nemen dat er ook een crematorium en uitvaartcentrum zijn gevestigd op een bedrijventerrein in Utrecht, omdat dat een aanwijzing is over wat in Nederland tegenwoordig onder een gepaste lijkbezorging kan worden verstaan. Tot slot heeft het college van GS in aanmerking mogen nemen dat Grocon voornemens is om het perceel van beplanting en afscheidingen te voorzien. Grocon heeft reeds in de vergunningaanvraag te kennen gegeven dat zij het crematorium en uitvaartcentrum met deze maatregelen zoveel mogelijk aan het zicht wil onttrekken en het geheel een ingetogen uitstraling wil geven. In het kader van de beoordeling van de vraag of in een gepaste lijkbezorging kan worden voorzien, behoefde het college van GS geen zekerheid over de uitvoering van de maatregelen te hebben.

10.3. In deze procedure zijn verschillende documenten ingebracht, waarin analyses zijn gegeven van verkeersbewegingen als gevolg van de vestiging van een crematorium. Grocon heeft in administratief beroep een rapport overgelegd van de VERKEERSKUNDIGE van 22 mei 2015. In dit rapport staat dat er 2 à 3 rouwstoeten per week zullen rijden en dat elke rouwstoet 1 à 2 vrachtwagens zal ontmoeten. De vertraging van een vrachtwagen is bij het rijden achter een rouwstoet 50 seconden en bij het wachten op het passeren van de rouwstoet 56 seconden. Het college van b&w heeft in beroep een notitie van Royal Haskoning van 17 maart 2016 overgelegd. In deze notitie wordt uitgegaan van maximaal 3 rouwstoeten per dag en een wachttijd van ongeveer 2 minuten. In hoger beroep heeft het college van b&w een reactie van Kragten van 24 augustus 2017 overgelegd, waarin kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de door de VERKEERSKUNDIGE gebruikte methode en uitgangspunten. De conclusie van de reactie is dat de fouten in methode en uitgangspunten naar alle waarschijnlijkheid geen grote gevolgen hebben voor de uitkomsten.

De Afdeling volgt het college van b&w niet in zijn standpunt dat verkeersontmoetingen tussen rouwstoeten en vrachtverkeer hoe dan ook in de weg staan aan een gepaste lijkbezorging. Daarbij is van belang dat een rouwstoet altijd een vrachtwagen in het verkeer kan tegenkomen. Het aantal verkeersontmoetingen kan wel van invloed zijn op de gepastheid van de lijkbezorging. In dit geval bestaat geen overeenstemming over het aantal verkeersontmoetingen dat na vestiging van het crematorium op het bedrijventerrein moet worden verwacht. De mogelijke aantallen zijn naar het oordeel van de Afdeling echter niet zo hoog dat moet worden aangenomen dat niet langer in een gepaste lijkbezorging kan worden voorzien.

10.4. De Afdeling begrijpt hetgeen het college van b&w heeft aangevoerd over parkeren zo dat niet in een gepaste lijkbezorging kan worden voorzien omdat er te weinig parkeerplaatsen bij het crematorium zullen zijn. De Afdeling volgt het college van b&w daarin niet, reeds omdat de feitelijke grondslag ontbreekt. In de door het college van B&W ingebrachte notitie van Royal Haskoning van 17 maart 2016 is berekend dat het crematorium gemiddeld 90 parkeerplaatsen nodig zal hebben. In de in opdracht van Grocon opgestelde memo van de VERKEERSKUNDIGE van 30 november 2016 wordt van dezelfde hoeveelheid parkeerplaatsen uitgegaan en is een schets van het terrein met 88 parkeerplaatsen gevoegd.

10.5. [appellante sub 2] heeft in hoger beroep een rapport van 18 augustus 2017 van SPA WNP Ingenieurs overgelegd, waarin de resultaten van een akoestisch onderzoek zijn vermeld. In dit onderzoek zijn de geluidniveaus in het crematorium en op het bijbehorende terrein getoetst aan de grenswaarden uit de "Handreiking industrielawaai en vergunningverlening" voor "stille landelijke gebieden". De conclusie van het rapport is dat deze grenswaarden ernstig worden overschreden. Het college van GS heeft in reactie op dit onderzoek aangevoerd dat in het onderzoek van de verkeerde grenswaarden is uitgegaan, nu het in dit geval niet gaat om een stille omgeving maar om een omgeving met bedrijvigheid. Met dit geschil wordt evenwel miskend dat hetgeen in "de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening" is vermeld niet is toegesneden op de besluitvorming over vergunningverlening op grond van artikel 53 van de Wlb. Of al dan niet aan de hierin opgenomen grenswaarden wordt voldaan, is niet van belang in het kader van de beantwoording van de vraag of in een gepaste lijkbezorging wordt voorzien. De meer algemene bevindingen uit het rapport over het akoestisch klimaat ter plaatse zijn in dit kader wel van belang. Gelet op deze bevindingen bestaat evenwel geen reden om aan te nemen dat het akoestisch klimaat anders is dan op een bedrijventerrein met zware bedrijvigheid kan worden verwacht. In dit licht kan hetgeen over het akoestisch klimaat is aangevoerd niets afdoen aan het onder 10.2 weergegeven oordeel dat het college van GS zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat op het perceel aan de Baardmeesweg 15E, dat op een bedrijventerrein met zware bedrijvigheid ligt, in een gepaste lijkbezorging kan worden voorzien.

Conclusie ten aanzien van de hoger beroepen

11. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 29 oktober 2015 terecht in stand gelaten.

De hoger beroepen van het college van B&W en van [appellante sub 2] zijn ongegrond.

Proceskostenveroordelingen

12. Het college dient ten aanzien van Grocon op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van het college van b&w, [appellante sub 2] en andere en JKV Nutrition en andere bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van JKV Nutrition B.V. en andere en het hoger beroep van [appellante sub 2] en andere, voor zover ingesteld door [appellante sub 2B] en Innofab B.V., niet-ontvankelijk;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van Grocon Holding B.V. gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2017 in zaken nrs. 15/6415, 15/6449 en 15/6477, voor zover door Grocon Holding B.V. aangevallen;

IV. verklaart het beroep van JKV Nutrition B.V., [appellante sub 3B], Veco Zuivel B.V., [appellante sub 3C], [appellante sub 3D], [appellante sub 3H] en [appellant sub 3E], Bouwbeheer Zeewolde B.V., [appellante sub 3G], Delarange Cosmetics B.V. en Aludex B.V., en het beroep van [appellante sub 2B]. en Innofab B.V., niet-ontvankelijk;

V. verklaart de hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde en van [appellante sub 2] en andere, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VI. bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen, voor het overige;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot vergoeding van bij Grocon Holding B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.A. Binnema, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Binnema  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2018

589.

---

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 1:2

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

[...]

#### Artikel 6:5

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

[...]

#### Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
- b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

#### Artikel 6:7

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.

#### Artikel 6:11

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

#### Artikel 6:13

Geen beroep bij de bestuursrechter 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.

#### Artikel 6:24

Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld.

#### Artikel 7:25

Voor zover het beroepsorgaan het beroep ontvankelijk en gegrond acht, vernietigt het het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

#### Artikel 7:26

1. De beslissing op het beroep dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:17 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

#### Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

#### Artikel 8:72

[...]

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven [...]

#### Wet op de lijkbezorging

#### Artikel 53

Het vestigen, uitbreiden of wijzigen van een bijzonder crematorium behoeft een vergunning van burgemeester en wethouders.

#### Artikel 55

1. Van een besluit, genomen ingevolge artikel 53 staat voor belanghebbenden beroep bij gedeputeerde staten open.

[...]