

Bodemverontreiniging en de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen

Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra

Trefwoorden:

- Wet bodembescherming
- Bestemmingsplan



Mr G.A. van der Veen (rechts) en Mr J.J. Hoekstra (links) zijn als advocaat verbonden aan AKD Prinsen Van Wijnen te Rotterdam en Breda en zijn onder meer werkzaam op het gebied van bodemverontreiniging (e-mail: gvanderveen@akd.nl en jhoekstra@akd.nl)

INLEIDING

Het spreekt voor zich dat bodemverontreiniging vaak doorwerkt in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Bij gebiedsontwikkeling is het immers regelmatig de vraag of er – en zo ja, in welke mate – dient te worden gesaneerd ten behoeve van de voorgestane ontwikkelingen, welke dikwijls een “gevoeliger gebruik” van de bodem met zich brengen (denk aan het industrieterrein, dat wordt getransformeerd tot woonwijk). Op grond van het Besluit ruimtelijke ordening¹ gaat een bestemmingsplan vergezeld van een toelichting waarin zijn neergelegd de uitkomsten van het verrichte onderzoek en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Aldus kan bodemverontreiniging bijvoorbeeld aan de orde komen bij de vraag

of een bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is, gezien mogelijk te maken saneringskosten.² De afgelopen tijd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkele uitspraken gewezen over bodemverontreiniging en de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen, waarvan wij er een aantal in deze bijdrage bespreken.

BESTEMMINGSPLAN GOESE SCHANS

In een al wat oudere procedure diende de Afdeling te oordelen omtrent de gevolgen van bodemverontreiniging in verband met de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan “Goese Schans”.³ Dat bestemmingsplan voorziet in de realisatie van (onder meer) een groot (water)woongebied. Appellanten betoogden dat niet duidelijk was hoe eerder geconstateerde verontreinigingen zouden worden verwijderd en welke kosten hiermee zouden zijn gemoeid. De Afdeling stelt voorop dat de vaststelling van de aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde locaties en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures (te weten: de Wet bodembescherming c.a.), die thans niet ter beoordeling staan. Dat doet er volgens de Afdeling niet aan af dat de gemeenteraad van Goes – de raad is het gemeentelijk bestuursorgaan dat het bestemmingsplan vaststelt – het bestemmingsplan met de daarin opgenomen bestemmingen niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. Daarvan was volgende Afdeling in dit geval geen sprake. De navolgende omstandigheden brachten de Afdeling – onder meer – tot dat oordeel.

Volgens de plantoelichting waren de locaties, waarvan bekend was dat daar sprake was van bodemverontreiniging, alle door de raad geïnventariseerd. Uit die inventarisatie

bleek dat op de meeste locaties verkennend onderzoek was uitgevoerd, dat een aantal locaties nader was onderzocht en dat een aantal locaties reeds was gesaneerd. Op verschillende percelen was nog geen of slechts beperkt bodemonderzoek uitgevoerd omdat die percelen nog in particulier bezit waren. Ook werd in de inventarisatie een overzicht gegeven van de wijze waarop geconstateerde (en eventueel nog te constateren) verontreinigingen zouden worden aangepakt op basis van een op te stellen raamsaneringsplan respectievelijk bodembeheersplan. Om de benodigde saneringsmaatregelen en kosten die hiermee samenhangen in beeld te krijgen, had de raad een risico-analyse uitgevoerd. In de exploitatieopzet behorende bij het bestemmingsplan was een hierop gebaseerde kostenraming opgenomen. In het licht van het voorgaande zag de Afdeling geen aanleiding voor het standpunt van appellanten dat de bodemsaneringsoperatie zodanig extra kosten met zich brengt dat hierdoor de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in gevaar zou komen.

BESTEMMINGSPLAN ROERDELTA FASE 1

Een tweede zaak betreft het bestemmingsplan “Roerdelta fase 1”.⁴ Dit plan voorziet in de herontwikkeling van een voormalig industrieterrein tot een binnenstedelijke woonwijk met werk-, recreatie-, en cultuurmogelijkheden in de gemeente Roermond. Een appellante betoogde dat niet inzichtelijk was of er belemmeringen bestonden voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Hiertoe voerde zij aan dat ten tijde van de vaststelling van het plan niet was aangetoond dat de bodem geschikt is voor de beoogde bestemmingen. Verder voerde zij aan dat de omvang van de kosten van de sanering niet duidelijk was. Evenmin was in haar optiek duidelijk of deze kosten, de kosten voor grondwerken en de kosten voor eventuele onteigening van zijn grond in de realiseringsovereenkomst zijn betrokken.

De Afdeling wijst er – onder verwijzing naar haar (hierboven besproken) uitspraak inzake het bestemmingsplan “Goese Schans” – op dat de gemeenteraad van Roermond het bestemmingsplan niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. Volgens de Afdeling was daarvan – óók in dit geval – geen sprake. Zij wees daartoe op het volgende.

In de plantoelichting was vermeld dat voor het verhaal van de kosten van de grondexploitatie met de ontwikkelaar een realiseringsovereenkomst is gesloten. In die realiseringsovereenkomst is ter zake een garantstelling ten gunste van de gemeente opgenomen. Voor de gemeentelijke bijdrage in de kosten van aanleg van de openbare ruimte, als overeengekomen, waren reeds middelen beschikbaar gesteld, aldus de plantoelichting. Verder was uit het verweerschrift en het verhandelde ter zitting gebleken dat de ontwikkelaar op basis van onderzoek een zogenoemd worst case scenario inschatting van de betreffende kosten heeft gemaakt en op basis daarvan de realiseringsovereenkomst is aangegaan. Blijkens de realiseringsovereenkomst is door de gemeente met de ontwikkelaar overeengekomen dat laatstgenoemde voor eigen rekening en risico de bodemsanering en het verrichten van grondwerken realiseert. Voorts is in die overeenkomst overeengekomen dat alle kosten, verbonden aan een eventuele onteigening, inclusief de te betalen schadeloosstellingen voor rekening van de ontwikkelaar zijn.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen de appellante heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er financiële middelen beschikbaar zijn om de bodem geschikt te maken voor de verwezenlijking van de toegekende bestemmingen. Ook verder ziet de Afdeling in hetgeen de appellante heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan financieel uitvoerbaar is. De omstandigheid dat in de realiseringsovereenkomst ontbindingsmogelijkheden zijn opgenomen doet hieraan niet af, reeds omdat de appellante niet aannemelijk had gemaakt dat een dergelijke mogelijkheid zich zal voordoen. Ook

dit bestemmingsplan haalde derhalve – met dank aan het beroep op de door de gemeente met de ontwikkelaar gesloten realisatieovereenkomst – de eindstreep.

BESTEMMINGSPLAN MOB-COMPLEX ALVERNA

Tot slot het bestemmingsplan MOB-complex Alverna, dat voorziet in de omvorming van het voormalige mobilisatie-complex Alverna (hierna: “het MOB-complex”), gelegen in de gemeente Wychen, in een natuurgebied met daarbinnen ruimte voor maximaal 35 appartementen (hiervoor was een uit te werken bestemming opgenomen). De Afdeling diende onder meer te oordelen over het betoog van een appellante, luidende dat de uitgevoerde saneringswerkzaamheden en saneringsplannen onvoldoende waren voor de door het plan mogelijk gemaakte functies wonen en natuurbehoud, omdat er was gesaneerd naar de bestemming die het plangebied had als defensie terrein ten tijde van de saneringswerkzaamheden.⁵ Volgens de appellante bleek uit het saneringsplan dat het plangebied na sanering van de gronden uitsluitend geschikt zou zijn als defensie terrein. De raad had aangevoerd dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland reeds had ingestemd met het evaluatieverslag dat was opgesteld naar aanleiding van de bodemsanering en dat daarin was geoordeeld dat er geen restverontreiniging aanwezig was. Daarbij stelde de raad dat wel de verplichting is opgenomen om toekomstige gebruikswijzigingen op grond van artikel 39d, vierde lid, van de Wet bodembescherming te melden, welke verplichting zal worden uitgevoerd door de ontwikkelaar van het plangebied. De raad stelde verder dat een nader bodemonderzoek zal moeten uitwijzen of er nog sanering moet plaatsvinden. De raad stelde voorts dat in het kader van het onderhavige plan het saneringsplan is beoordeeld en dat hieruit is geconcludeerd dat alle risico's zijn weggenomen en dat de verwachting is dat de nieuwe functies zonder problemen zijn te realiseren. Ook voerde de raad aan dat er een anterieure exploitatieovereenkomst is gesloten met de ontwikkelaar waarin is bepaald dat de ontwikkelaar saneert tot de gewenste gebruikskwaliteit voor de functies welke het plan mogelijk maakt. De Afdeling neemt wederom als uitgangspunt dat de gemeenteraad van Wychen het

bestemmingsplan niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Volgens paragraaf 6.3 van het saneringsplan is de locatie na sanering “geschikt voor het gebruik als defensie terrein (industrie)”. Hieruit volgt, anders dan de appellante heeft gesteld, volgens de Afdeling niet dat is uitgesloten dat het plangebied, zo nodig na verdere sanering, geschikt is voor andere functies dan die van defensie terrein en industrie. Daarbij neemt de Afdeling nog in aanmerking dat door de raad onweersproken is gesteld dat niet is gebleken dat, zo bij de vaststelling van het uitwerkingsplan al zou blijken dat verdere sanering van het plangebied noodzakelijk is alvorens de appartementen kunnen worden gerealiseerd, deze sanering niet zou kunnen worden uitgevoerd. In dat licht ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet inzichtelijk of niet op voorhand aannemelijk is gemaakt dat het uit te werken plan deel verwezenlijkt kan worden zonder in strijd te komen met de regelgeving omtrent bodemkwaliteit.

CONCLUSIE

Rode draad in de door ons hierboven besproken Afdelingsjurisprudentie is dat de gemeenteraad het bestemmingsplan – voor wat betreft het aspect bodemverontreiniging – alleen niet had kunnen vaststellen, wanneer de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. Uit de jurisprudentie volgt dat daarvan niet snel sprake is. Een belangrijke rol – in ieder geval voor wat de financiële uitvoerbaarheid betreft – speelt daarbij dat door de gemeente dikwijls afspraken zijn gemaakt met de initiatiefnemer van het plan – de ontwikkelaar – die er op neerkomen dat laatstgenoemde de (eventueel noodzakelijke) sanering van de verontreiniging (letterlijk) voor zijn rekening neemt.

NOTEN

1. Zie artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder d en f, van het Besluit ruimtelijke ordening.
2. Zie Gerrit van der Veen en Joost Hoekstra, Tijdschrift Bodem 2009, p. 35-36.
3. Zie ABRVS 22 december 2010, 200904503/1/R2.
4. Zie ABRVS 25 januari 2012, 201105489/1/T1/R1.
5. Zie ABRVS 27 juni 2012, 201111809/1/R2.