

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3327

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Het bestemmingsplan 'Ontplobbare Oorlogsresten' van de gemeenteraad van Altena blijft in stand. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de bezwaren van een inwoner van de gemeente ongegrond verklaard. Daarmee is het bestemmingsplan definitief geworden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd in het Land van Heusden en Altena veel gevochten. Een deel van de munitie bleef in de bodem achter. Met het bestemmingsplan wil de gemeente de veiligheid vergroten en risico's met ontplobbare oorlogsresten verminderen. Voordat dit plan werd vastgesteld, heeft de gemeente een onderzoek gedaan. Op een risicokaart zijn gebieden aangegeven waar mogelijk oorlogsresten in de grond zouden kunnen zitten. In het plan staan regels voor graafwerkzaamheden op en rond deze risicogebieden. Voor graafwerkzaamheden dieper dan 30 centimeter is een vergunning nodig. Gaat het om een risicogebied, dan wordt er een extra onderzoek naar explosieven uitgevoerd. De bezwaarmaker is eigenaar van een perceel in het gebied. Hij vindt het besluit van de gemeente overdreven, vanuit veiligheidsperspectief onnodig en te belastend voor bouwplannen vanwege bureaucratie en hogere kosten. Maar naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de gemeenteraad met het bestemmingsplan een evenwichtige afweging gemaakt en dit goed gemotiveerd. In de gemeente Altena worden nog regelmatig ontplobbare oorlogsresten aangetroffen. De gemeenteraad heeft het risico op ontplobbare oorlogsresten zo groot mogen vinden dat hij zich op het standpunt mocht

stellen dat inwoners van de gemeente moeten worden beschermd tegen dit risico. Verder heeft de gemeenteraad een proportionele afweging gemaakt van de risico's door niet het hele grondgebied van de gemeente aan te wijzen, maar alleen de gebieden die na het historisch bronnenonderzoek als verdacht zijn aangemerkt, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. De bezwaarmaker wijst er terecht op dat het bestemmingsplan extra regels, moeite en kosten met zich brengt, maar de gemeenteraad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak op het standpunt mogen stellen dat deze kosten niet buitensporig zijn, vergeleken met kosten die over het algemeen zijn gemoeid met ruimtelijke ingrepen.

Volledige tekst

202403464/1/R2.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Nieuwendijk, gemeente Altena,
appellant,

en

de raad van de gemeente Altena,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 maart 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan Ontploffbare Oorlogsresten" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 maart 2026, waar [appellant], en de raad, vertegenwoordigd door I. Provoost en N.J. de Keijzer, zijn verschenen.

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 8 december 2023 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 kent aan grote delen van de gemeente de aanduiding "Veiligheidszone - ontplofbare oorlogsresten" toe. Die aanduiding houdt in dat geen bouwwerken mogen worden gebouwd, tenzij bij de bouw van de bouwwerken geen grondwerkzaamheden worden uitgevoerd dieper dan 0,30 m onder het bestaande maaiveld. Die aanduiding houdt ook in dat bepaalde werkzaamheden, zoals het uitvoeren van sonderingen of het planten van een boom, onder bepaalde voorwaarden niet zonder een omgevingsvergunning mogen worden uitgevoerd. Van deze regels kan het college afwijken als wordt voldaan aan het beleid voor het onderzoeken en opsporen van mogelijk aanwezige ontplofbare oorlogsresten. De raad heeft hiervoor gekozen om het woon-, leef- en verblijfsklimaat te beschermen tegen mogelijk aanwezige ontplofbare oorlogsresten in de bodem.

2.1. [appellant] woont in het gebied waarover de aanduiding "Veiligheidszone - ontplofbare oorlogsresten" zich uitstrekt. Hij is het niet eens met deze aanduiding. Volgens hem is de aanduiding onnodig en te belastend voor hem als initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkelingen.

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.

Zijn de nadelige gevolgen van het plan onevenredig in verhouding tot de met het plan te dienen doelen?

4. [appellant] betoogt dat de raad geen goede en evenwichtige afweging heeft gemaakt bij de vaststelling van het bestemmingsplan, omdat de voordelen van het bestemmingsplan niet opwegen tegen de nadelen. Volgens [appellant] zal het bestemmingsplan de veiligheid niet vergroten, omdat de meeste ontplofbare oorlogsresten al zijn opgespoord en vernietigd. Daarnaast is het volgens hem waarschijnlijk dat de vergunningplicht juist leidt tot meer ongelukken, bijvoorbeeld door een groter risico op ondeskundig handelen met ontplofbare oorlogsresten omdat vondsten niet meer zullen worden gemeld. Verder voert [appellant] aan dat de afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan onuitvoerbaar is, omdat het buiten open terrein vrijwel onmogelijk is om ontplofbare oorlogsresten te detecteren. Volgens hem had de raad dan ook moeten kiezen voor een minder vergaande planregeling, bijvoorbeeld

door het risicogebied te verkleinen tot open terreinen of door geen vergunningplicht op te nemen voor bijvoorbeeld het uitvoeren van sonderingen of het planten van een boom. Tot slot brengt [appellant] naar voren dat het bestemmingsplan leidt tot overregulering, meer bureaucratie en hogere kosten en extra stress voor hem als initiatiefnemer.

4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat hij een goede en evenwichtige afweging heeft gemaakt en dat de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan in verhouding zijn tot de met het bestemmingsplan te dienen doelen. De raad heeft toegelicht dat hij het bestemmingsplan heeft vastgesteld om het risicobewustzijn en de veiligheid van initiatiefnemers te vergroten. Daarbij heeft de raad betrokken dat er in de gemeente nog regelmatig ontplofbare oorlogsresten in de bodem worden aangetroffen. Dat is omdat er tijdens de Tweede Wereldoorlog een frontlinie was in de gemeente Altena. Uit cijfers van de Explosieven Opruimingsdienst (EODD) blijkt dat er sinds 2019 binnen de gemeente Altena 175 meldingen van ontplofbare oorlogsresten zijn geregistreerd, waarvan 17 procent naar aanleiding van opsporingswerkzaamheden. Daarnaast volgt uit het "Overzicht OO gerelateerde incidenten in Nederland" dat op landelijk niveau vanaf 1970 17 doden zijn gevallen en 28 personen (zeer) ernstig gewond zijn geraakt door ontplofbare oorlogsresten.

De raad heeft daarnaast toegelicht dat hij een weloverwogen afweging heeft gemaakt waar het risico het grootst is. Daarvoor heeft de gemeente in 2022 nader onderzoek laten doen en een geactualiseerde risicokaart opgesteld. Alleen aan gebieden die verdacht zijn voor de aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten is in het bestemmingsplan de aanduiding "Veiligheidszone - ontplofbare oorlogsresten" toegekend. Die aanduiding brengt een vergunningplicht mee voor grondwerkzaamheden voor de bouw van bouwwerken die dieper dan 0,30 m onder het bestaande maaiveld worden uitgevoerd. Bovendien zijn volgens de raad de gevolgen van deze vergunningplicht beperkt. Zo bevat het bestemmingsplan geen absoluut verbod op grondwerkzaamheden dieper dan 0,30 m, maar slechts de verplichting om in die gevallen een Locatie gebonden explosieven inventarisatie (LEI) uit te voeren, zoals bedoeld in de nota "Beleid Ontplofbare Oorlogsresten 2024". Dat is een bureauonderzoek om de risico's in het specifieke geval beter te kunnen inschatten. Alleen als daaruit volgt dat vervolgonderzoek noodzakelijk is, zal een veldonderzoek worden verlangd. De kosten voor het vervolgonderzoek worden weliswaar verhaald op de initiatiefnemer, maar een deel hiervan kan worden vergoed.

4.2. De raad heeft een evenwichtige afweging gemaakt bij de vaststelling van het bestemmingsplan en goed gemotiveerd waarom de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan in verhouding zijn tot de met het bestemmingsplan te dienen doelen. De Afdeling legt hieronder uit hoe zij tot dat oordeel komt.

4.3. In de gemeente Altena worden nog regelmatig ontplofbare oorlogsresten aangetroffen. [appellant] heeft dit ook erkend. De raad heeft uit de cijfers van de EODD en het "Overzicht OO gerelateerde incidenten in Nederland" dan ook een risico op ontplofbare oorlogsresten kunnen afleiden en dit risico zo groot mogen vinden dat hij zich op het standpunt mocht stellen dat inwoners van de gemeente, en ook flora en fauna moeten worden beschermd tegen dit risico. Dat de vergunningplicht juist tot meer ongelukken zal leiden is niet aannemelijk. Ook is het feit dat hij aangeeft zelf om te kunnen gaan met ontplofbare oorlogsresten, geen reden waarom de raad het bestemmingsplan niet mocht vaststellen.

4.4. Verder heeft de raad een proportionele afweging gemaakt van de risico's door niet het hele grondgebied van de gemeente aan te wijzen, maar alleen de gebieden die na het historisch bronnenonderzoek als verdacht zijn aangemerkt. Het "Kennisdocument voor een proportionele omgang met OO" van april 2023, waar [appellant] naar verwijst, pleit juist ook

voor zo'n gedegen afweging. Daarnaast heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het feit dat het in bebouwde gebieden moeilijker is om ontplofbare oorlogsresten op te sporen, niet betekent dat het risicogebied moet worden verkleind naar open terreinen. Er is dan ook geen aanleiding om op voorhand te oordelen dat het bestemmingsplan onuitvoerbaar is en daarom niet zo had mogen worden vastgesteld.

4.5. Hoewel [appellant] er terecht op wijst dat het bestemmingsplan extra regels, moeite en kosten met zich brengt, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat deze kosten vergeleken met kosten die over het algemeen zijn betrokken bij ruimtelijke ingrepen, niet buitensporig zijn. Omdat eerst een LEI wordt uitgevoerd, kunnen de kosten voor een vervolgonderzoek beperkt blijven of vervallen. Verder is het feit dat voor steeds meer activiteiten een omgevingsvergunning nodig is op zichzelf geen reden om te oordelen dat de afweging die de raad nu heeft gemaakt onevenwichtig is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

5. Het beroep is ongegrond.

6. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M. Ahmady-Pikart, griffier.

w.g. Verburg
voorzitter

w.g. Ahmady-Pikart
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

638-1140