

In de Nederlandse bodem zijn nog veel niet gesprongen explosieven (NGE) aanwezig. Dit is een overkoepelende term waarbij ook bedoeld kan worden op explosieven voor terroristische doeleinden. Hierna zal ik alleen spreken over Conventionele Explosieven (CE) en doel ik op munitie, granaten en bommen, die veelal uit de Eerste en Tweede Wereldoorlog afkomstig zijn. Op deze CE zijn de WSCE-OCE van toepassing.¹

Het risico van niet gesprongen explosieven in de bodem

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Arbeidsomstandighedenbesluit
- Gemeentewet
- Bestemmingsplan
- Toevalsvondst



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon de Keijzer Advocatuur te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

Deze CE worden regelmatig ontdekt bij bouwgraaf- bagger- en saneringswerkzaamheden. Daarnaast zijn aan het einde van de Tweede Wereldoorlog ook oude resten van munitie opgeruimd en gedumpt in bijvoorbeeld watergangen, oude loopgraven en bomkraters. Voordat in de bodem wordt gegraven is dus belangrijk te weten of er een (verhoogd) risico is op het aantreffen van CE en als dat het geval is, waar bombardementen hebben plaatsgevonden, vliegtuigen zijn neergestort, verdedigingslijnen waren en waar munitie werd opgeslagen.

Als er in een gebied een verhoogde kans is op de aanwezigheid van CE en er een voorname is in de bodem te graven, is het dus verstandig om voorafgaande aan bouw, grondverzet en/of baggeractiviteiten een ex-

plosievenonderzoek uit te voeren. Het is te verwachten dat dit nog regelmatig zal moeten gebeuren, omdat er steeds vaker wordt gegraven in de Nederlandse bodem. Dat betreft niet alleen graafwerkzaamheden ten behoeve van het aanleggen van kabels en leidingen, maar ook aan infrastructurele werken, mijnbouw, ondergronds bouwen, bodemsaneringen en warmte/koudeopslag.²

RISICO INSCHATTING

Een goede inschatting van de risico's voorafgaand aan werkzaamheden voorkomt niet alleen onveilige situaties, maar ook dat een project wordt stilgelegd en er kostenoverschrijdingen plaatsvinden. In het kader van het opstellen van bestemmingsplannen en in het kader van een goede ruimtelijke ordening, hebben veel gemeenten waar sprake kan zijn van CE, risicogebieden binnen de gemeentegrenzen aangewezen.

In de wet- en regelgeving wordt op verschillende plaatsen aandacht geschonken aan conventionele explosieven (CE). In artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is bijvoorbeeld bepaald dat voor het opsporen, benaderen en ruimen van niet gesprongen explosieven een gecertificeerd bedrijf moet worden ingeschakeld. Voorts is de burgemeester op grond van artikel 172 van de Gemeentewet, belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Deze openbare orde en veiligheid speelt een belangrijke rol bij het opsporen en ruimen van niet gesprongen explosieven. Een burgemeester kan bijvoorbeeld een noodverordening opstellen of noodbevelen geven als er CE worden aangetroffen.

Er zijn doorgaans twee situaties waarbij CE (kunnen) worden aangetroffen.

TOEVALSVONDST

Ten eerste in het geval er sprake is van een toevalsvondst van CE. Daarbij valt te denken aan een boer die tijdens het bewerken van het land een CE tegenkomt of bijvoorbeeld bij het uitvoeren van saneringswerkzaamheden in een niet vooraf onderkend risicogebied. Een dergelijke vondst moet worden gemeld bij de politie, die vervolgens besluit of de explosievenopruimingsdienst (EOD) gewaarschuwd moet worden.

VERMOEDEN VOORAF

Ten tweede kunnen er explosieven worden aangetroffen bij werkzaamheden in de bodem waarbij er vooraf een vermoeden is dat er in een bepaald gebied CE in het water of in de bodem zitten. In die gevallen wordt er altijd gestart met een vooronderzoek, zo nodig gevolgd door de opsporing en ruiming van een CE. Dit vooronderzoek kost weliswaar geld en tijd, maar is van belang voor de veiligheid en om te voorkomen dat op een later moment een grote vertraging in bouwprojecten optreedt.

RISICOGEBIED RHEDEN

Niet iedere initiatiefnemer wil graag een dergelijk vooronderzoek uitvoeren, omdat dat geld kost en vertraging oplevert, te meer als er reden is te verwachten dat de risico's vooraf te ruim zijn ingeschat. Van een dergelijke situatie was sprake in een uitspraak van de Raad van State van 31 januari 2018.³

In dat geval had de gemeenteraad het bestemmingsplan "Rheden 2016 woongebieden" vastgesteld. Een bewoner had beroep ingesteld tegen de aanduiding "veiligheidszone-niet gesprongen explosieven" voor zijn perceel. Die aanduiding had tot gevolg dat

bij bouw- en aanlegwerkzaamheden op zijn perceel waar dieper zou worden gegraven dan 30 cm, onderzoek verricht diende te worden naar de aanwezigheid van CE. Naar de opvatting van deze bewoner leidde die aanduiding tot een onnodige beperking van de gebruiksmogelijkheden van zijn perceel. Hij voerde aan dat de aanduiding ten onrechte aan zijn perceel was toegekend, omdat er geen indicaties waren voor de aanwezigheid van niet gesprongen explosieven ter plaatse.

Hij wees daarbij op een bodemonderzoek uit 2007 dat in zijn opdracht was uitgevoerd. In dat bodemonderzoek was opgenomen dat de vorige eigenaar van het perceel de bodem had ontgraven tot een diepte van ongeveer 1 meter, waardoor volgens hem er geen aanleiding bestond voor het toekennen van de aanduiding "veiligheidszone niet gesprongen explosieven" aan zijn perceel.

De aanwijzing van risicogebieden in verband met de (mogelijke) aanwezigheid van niet gesprongen explosieven, die ook zag op het perceel van de bewoner die in beroep was gegaan, berustte op een onderzoek dat in 2014 was verricht door een ter zake gecertificeerd bureau. De resultaten van dat onderzoek hadden aanleiding gegeven voor het aanmerken van een deel van de kern van Rheden als risicovol-gebied.

In 2016 had de gemeente echter opdracht gegeven voor een nader onderzoek naar de aanwezigheid van niet gesprongen explosieven op haar grondgebied. Uit het onderzoek dat in de herfst van 2017 was uitgebracht, dus nadat het bestemmingsplan in werking was getreden, bleek dat er reden was voor een aanpassing van de situering en de omvang van de risicogebieden. Als gevolg daarvan werd het perceel van de bewoner niet langer als risicovol aangemerkt. Daarmee was dus het probleem van de bewoner in de praktijk opgelost.

Of de bewoner daardoor schade heeft geleden weet ik niet, maar dat is niet van belang, omdat de Afdeling het beroep van de bewoner op dit punt toch ongegrond verklaart. Dat kwam omdat de Afdeling toetst op basis van de gegevens die bekend waren op het moment dat het bestemmingsplan werd vastgesteld (de zogenaamde "ex tunc" toetsing).

In dat kader overwoog de Afdeling dat de omvang en ligging van de in het bestemmingsplan gestelde veiligheidszones berustte op het rapport "Historisch Vooronderzoek naar de aanwezigheid van niet gesprongen

explosieven" en de bijbehorende risicokaart van 22 juli 2014, was opgesteld door een gecertificeerd bureau.

Daaruit bleek dat bij de bevrijdingsgevechten de troepen door Rheden zijn getrokken. Op enkele locaties binnen het deelgebied zijn tevens loopgraven en stellingen op luchtfoto's zichtbaar, aldus het rapport.

De Afdeling oordeelde dat er geen aanleiding was om te concluderen dat het onderzoek zodanige gebreken of leemtes in kennis bevat dat de Raad op basis daarvan (destijds) in redelijkheid niet heeft kunnen voorzien in de aanduiding veiligheidszone niet gesprongen explosieven voor het perceel van appelland.

BODEMONDERZOEK NIET VOLDOENDE

Ook het feit dat appelland in zijn zienswijze heeft gewezen op het bodemonderzoek uit 2007, baatte de bewoner niet. Het onderzoek uit 2007 zag volgens de Afdeling niet specifiek op de aanwezigheid van explosieven, maar op de bodemgesteldheid. Als op grond van dit bodemonderzoek de aanwezigheid van explosieven op het perceel van appelland konden worden uitgesloten, zou een dergelijke conclusie volgens de Afdeling alleen kunnen worden getrokken met betrekking tot de activiteiten waarbij wordt gegraven tot een diepte van maximaal 1 meter (en dus niet als er dieper zou worden gegraven).

KAPPEN BOMEN IN PLAATS VAN LOSGRAVEN

In een andere uitspraak die ook op 31 januari 2018 is gewezen⁴, leidde het nog niet kunnen uitvoeren van onderzoek naar CE mede tot het definitief kappen van bomen.

In die situatie was sprake van een omgevingsvergunning die Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland had verleend aan het college van burgemeester en wethouders van Leiden voor het kappen van 8.971 bomen langs de Rijkswegen A4 en A44, Hofvlietweg en Oostvlietpolder ten behoeve van de aanleg van een nieuwe verbindingsweg.

De wijk Stevenshof en anderen hadden beroep ingesteld tegen de omgevingsvergunning. Appellanten voerden onder meer aan dat enkele boomelementen zeer beeldbepalend waren voor de wijk Stevenshof. De wijk Raad- en Stevenshof voerde daarbij ook aan dat er onvoldoende onderbouwd was waarom deze bomen ook moesten worden gekapt en waarom er niet gewacht kon worden tot het geschikt maken van een nieuwe standplaats voor die gezonde bomen, zodat deze verplant konden worden.

Het college voerde aan dat de bomen in een gebied stonden dat nog niet was onderzocht op de aanwezigheid van niet gesprongen explosieven en dat de bomen vanwege de voortgang van het project Rijnland-route binnen drie weken na 30 oktober 2016 moesten zijn verwijderd.

De Afdeling stelde vast dat het kappen van de boomelementen waar het om ging was vergund en dat het mogelijk kappen van die bomen niet afhankelijk was gesteld van de uitkomsten van het uit te voeren nader verplantbaarheidsonderzoek.

De mededeling van het college dat zij zou gaan kappen, betrof een brief in het kader van de uitvoering van de omgevingsvergunning en was geen besluit waartegen het beroep zich mede kon richten. Pech voor de appellanten dus. Daarbij kwam dat ten tijde van de behandeling van het beroep de desbetreffende bomen reeds waren gekapt en de Afdeling overwoog dat erin zoverre geen belang meer was bij de beoordeling van hetgeen appellanten hierover hadden aangevoerd.

AFRONDING

Bij het verrichten van werkzaamheden in de bodem moet altijd de nodige zorgvuldigheid en voorzichtigheid in acht worden genomen. Er is in Nederland immers veel gebeurd in de ondergrond en niet alle risico's zijn vooraf voldoende in kaart gebracht.

Voor wat de risico's van CE betreft, is extra voorzichtigheid geboden. Uit de jurisprudentie volgt dat een goed uitgevoerd vooronderzoek wat een risicogebied in omvang goed afbakt, het maken van onnodige onderzoekskosten en vertraging kan voorkomen.

NOTEN

1. *Het op grond van artikel 4.10 van het Arbeidsomstandigheden verplichte certificaat is het WSCE-OCE (Werkveld specifieke certificatieschema voor het Systeemcertificaat Opsporen Conventionele Explosieven).*
2. *Zie bijvoorbeeld ook beleidsdocumenten over de Ordening van de ruimte in de Bodem via het Uitvoeringsprogramma van het tweede Convenant Bodem en ondergrond. In dat kader wijs ik op het beleid voor activiteiten in de bodem en de ondiepe ondergrond (Meerjarenplan 2018-2020), www.rijksoverheid.nl.*
3. ABRvS, 31 januari 2018: ECLI:NL:RVS:2018:339.
4. ABRvS, 31 januari 2018, ECLI: NL: RVS:2018:295.