

Jurisprudentie over waterberging

Het wateradvies van een waterschap bij ruimtelijke ontwikkelingen bevat vaak de aanbeveling om de versnelde afvoer van hemelwater vanaf nieuwe verharding te compenseren door de aanleg van waterberging. Maar moet zo'n aanbeveling bindend in het bestemmingsplan worden opgenomen? Recente jurisprudentie van de Raad van State biedt houvast.

MR. H.H. HARBERINK / MR.IR. S. HANDGRAAF

Een bestemmingsplan regelt het gebruik van gronden en bouwwerken. De bestemming en de planregels geven aan wat wel en niet mag in een bepaald gebied. Een bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, planregels en een verbeelding (plankaart). De planregels en verbeelding zijn juridisch bindend, de toelichting niet. Het bestemmingsplan is het enige instrument in de Wet ruimtelijke ordening dat burgers rechtstreeks bindt.

Het uitgangspunt bij het opstellen van een bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening. Dit houdt in dat de gemeente bij elk nieuw plan alle belangen met een ruimtelijke dimensie moet afwegen. Een goede waterhuishouding is zo'n belang. De watertoets, die is verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening, is een verplicht onderdeel bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. In de praktijk wordt meestal een ambtelijk concept van het bestemmingsplan voorgelegd aan het waterschap. De opmerkingen van het waterschap worden vervolgens verwerkt in het ontwerpplan, voordat dat ter inzage wordt gelegd.

De eerste uitspraak van de Raad van State gaat over een bestemmingsplan dat de aanleg van vier woningen op ruime percelen mogelijk



Hurwenen, huidige situatie van gronden met bestemming 'Groen'.

maakt in Geffen. Volgens de toelichting bij het plan is het noodzakelijk om op ieder perceel een waterberging aan te leggen, zodat er hydrologisch neutraal wordt gebouwd. De eigenaar van een aangrenzend perceel gaat in beroep en voert aan dat er geen garantie is dat de waterberging wordt aangelegd. De Raad van State geeft hem gelijk: nu de gemeenteraad het voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan noodzakelijk acht dat de woningen hydrologische neutraal worden aangelegd, had hij een garanderen voorwaarde in de planregels moeten opnemen. De Raad van State repareert vervolgens zelf het bestemmingsplan door een bouwregel aan het plan toe te voegen: 'Op de percelen met de bestemming 'Wonen' naast het perceel [locatie A] mag alleen worden gebouwd indien dit geen negatieve hydrologische gevolgen heeft voor de omliggende gronden.'

Juristen noemen zo'n bouwregel een voorwaardelijke verplichting. Bij het opstellen van bestemmingsplannen geldt het beginsel van 'toelichtingsplanologie'. Dit houdt in dat planregels in een bestemmingsplan de gebruiker van de grond niet actief kunnen verplichten tot het realiseren van bestemmingen, maar alleen ongewenst gebruik kunnen tegenhouden. Een realisatieplicht is wel mogelijk in de vorm van een voorwaardelijke verplichting: een verplichting die niet altijd geldt, maar alleen als er aan een bepaalde voorwaarde wordt voldaan (in dit geval het bouwen van een woning). De uitspraak Geffen laat zien dat hydrologische voorwaarden, die noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de vorm van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen.

Uitspraak Hurwenen

Een voorwaardelijke verplichting om negatieve hydrologische gevolgen uit te sluiten is echter niet altijd nodig, zo blijkt uit een tweede uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan 'Hurwenen, herziening 2011 Wielewaallaan'. Vanwege de aanleg van extra verharding en het dempen van een watergang is compenserende waterberging noodzakelijk. Volgens de plantoelichting zal die worden gerealiseerd in de gronden met de bestemming 'Groen'. Omwonenden, die vrezden voor wateroverlast, brengen naar voren dat er in het plan geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen voor het

realiseren van de waterberging. De Raad van State overweegt echter dat volgens de waterparagraaf een watervergunning van het waterschap is vereist voor het dempen van de watergang en het aanleggen van de verharding. Aan die watervergunning zal een voorwaarde over compenserende waterberging worden verbonden. Volgens de Raad van State is de realisatie van de waterberging daarom voldoende gewaarborgd in het publiekrechtelijke spoor. Het was daarom niet nodig om de waterberging als voorwaardelijke verplichting in de bestemmingsplanvoorschriften op te nemen. De Raad van State lijkt daarbij ook waarde te hechten aan het feit dat de gemeente extra gronden heeft aangekocht voor de wateropgave. De conclusie van de uitspraak Hurwenen is dat hydrologische voorwaardelijke verplichtingen niet in het plan hoeven te worden opgenomen als de vereiste maatregelen al op een andere manier (bestuursrechtelijk) zijn verzekerd.

Uitspraak De Hasselt II

De derde uitspraak van de Raad van State, over bestemmingsplan 'De Hasselt II', scherpt de (on)mogelijkheden van bestemmingsplannen verder aan. Ook hier is waterberging vereist, om de toename van verhard oppervlak te compenseren en wateroverlast in de omgeving te voorkomen. De waterberging kan worden gerealiseerd.

BESTEMMINGSPLANREGELS

Artikel 3 Wonen

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- het wonen;
- voorzieningen voor infiltratie en waterberging;
- (...)

3.2 Bouwregels algemeen

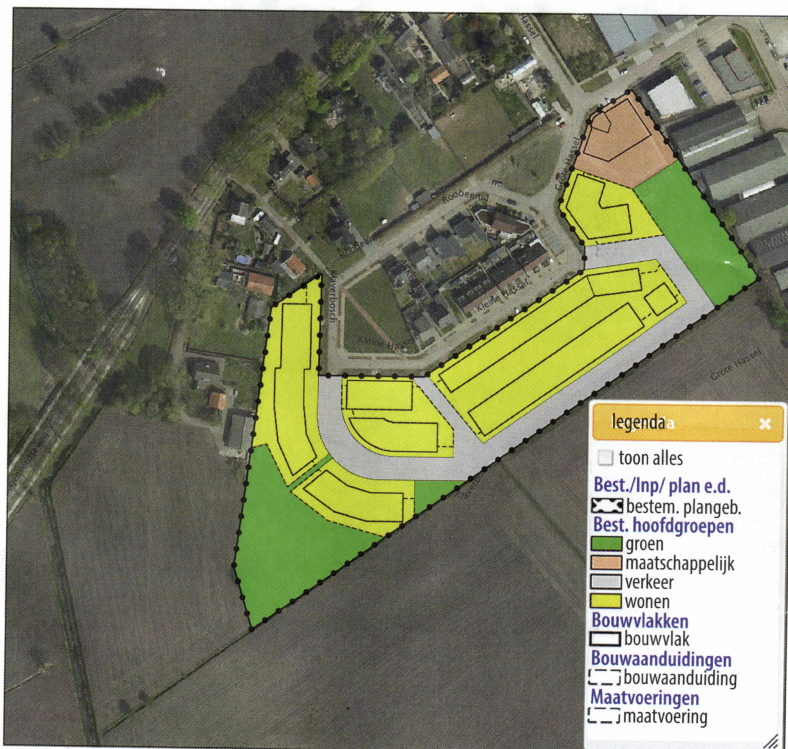
Voor het bouwen van hoofdgebouwen en bijgebouwen gelden de volgende regels:

- op de percelen met de bestemming 'Wonen' mag alleen worden gebouwd indien dit geen negatieve hydrologische gevolgen heeft voor de omliggende gronden;
- of
- op de percelen met de bestemming 'Wonen' mag alleen worden gebouwd indien de toename van de afvoer van afstromend regenwater wordt gecompenseerd.

IN 'T KORT - WET- EN REGELGEVING

- Drie uitspraken Raad van State over waterhuishouding in bestemmingsplannen
- Uitspraak Geffen over toevoegen van 'bouwregel' aan bestemmingsplan
- Uitspraak Hurwenen: maatregelen al op andere manier verzekerd dan in bestemmingsplan
- Uitspraak De Hasselt II: uitvoeringsaspecten vallen buiten bestemmingsplan

ng in bestemmingsplannen



DE HASSELT II
Plankaart De Hasselt II (links) en de locatie van de greppel en drainagebuis.

ILLUSTRATIES: RUIMTELIJKEPLANNEVAL

seerd in de voor 'Groen' aangewezen gronden. Vanwege bestaande wateroverlastproblemen op een nabijgelegen kavel is onderzoek uitgevoerd naar mogelijke maatregelen om verergering van de overlast te voorkomen. Het onderzoek beveelt aan een waterberging met voldoende infiltratiecapaciteit te maken, een nabijgelegen kavelsloot te herstellen en een drainagebuis aan te leggen. De gemeente besluit dat deze maatregelen moeten worden uitgevoerd. De perceelegeenaar gaat in beroep tegen het bestemmingsplan, omdat de maatregelen niet in het plan zijn vast-

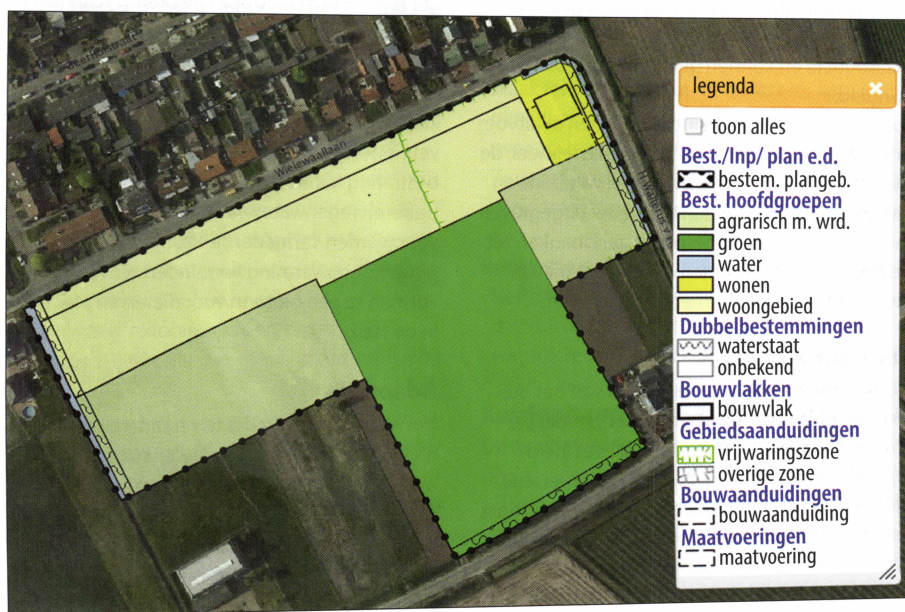
gelegd. De Raad van State stelt vast dat het benodigde herstel van een kavelsloot en de aanleg van een drainagebuis niet in een bestemmingsplan kunnen worden geregeld. Dit geldt ook voor uitvoeringsaspecten als de capaciteit en de technische uitvoering van de waterberging, waaronder het infiltratievermogen. Het bestemmingsplan wordt daarom in stand gelaten. Deze uitspraak leert dat verplichtingen in een bestemmingsplan in ieder geval geen betrekking mogen hebben op uitvoeringsaspecten. De reden daarvoor is dat uitvoeringsaspecten niet

ruimtelijk relevant zijn, en dus de reikwijdte van bestemmingsplannen te buiten gaan. Regels in het bestemmingsplan moeten beperkt blijven tot ruimtelijk relevante aspecten.

Ruimtelijke aanvaardbaarheid

Om ruimtelijk relevante wateraspecten juridisch door te laten werken, moeten ze worden opgenomen in de bouw- of gebruiksregels van het bestemmingsplan en op de verbeelding. Belangrijk hierbij zijn de grenzen van het beginsel van toelatingsplanologie en ruimtelijke relevantie: maatregelen die noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, moeten in het plan worden geregeld; het vastleggen van maatregelen is niet vereist als die maatregelen anderszins bestuursrechtelijk zijn verzekerd; bestemmingsplanregels mogen geen betrekking hebben op uitvoeringsaspecten. Het regelen van waterberging in een bestemmingsplan omvat de volgende stappen. Afhankelijk van de locatie van de gewenste waterberging en de omgeving wordt een geschikte bestemming gekozen. De gewenste locatie van de waterberging kan worden aangeduid op de verbeelding. Vervolgens wordt waterberging toegevoegd aan de bestemmingsomschrijving van de gekozen bestemming. Als laatste stap kan de realisatie van de waterberging als voorwaardelijke verplichting worden vastgelegd in de bouw- of gebruiksregels (zie kader).

Marian Harberink is eigenaar van De Omgevingsjurist. Simon Handgraaf is jurist omgevingsrecht en mede-eigenaar van Colibri Advies.



HURWENEN
Plankaart van bestemmingsplan 'Hurwenen, herziening 2011 Wielewaallaan'.