

Gewasbeschermingsmiddelen en spuitzones in de gemeente Hilvarenbeek



Ordito Gilze B.V.

Arthur Hermans

3 juli 2025

1	AANLEIDING	1
1.1	VRAAGSTELLING	1
1.2	LOPENDE PROCEDURES ONDER DE WRO	1
1.3	ONDER DE OMGEVINGSWET	2
1.4	HET GEVRAAGDE	2
2	WETTELIJKE KADER IS VERANDERD	3
2.1	WET RUIMTELIJKE ORDENING (WRO)	3
2.2	OMGEVINGSWET (OW)	3
2.3	WAT IS ETFAL?	4
3	HET GEBRUIK VAN GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN	5
3.1	VOORZORGBEGINSEL WET GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN EN BIOCIDEN	5
3.2	GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING	5
3.3	BEPERKINGEN UIT DE WET GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN EN BIOCIDEN	6
4	PLANNEN ONDER DE WRO	7
4.1	PLANOLOGISCHE GEVOLGEN	7
4.2	PLANSCHADE	7
4.3	GEEN BELEID(SLIJN) GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN	8
4.4	OPTIES VOOR LOPENDE WRO-PLANNEN	9
4.5	MAATREGELEN VOOR DE LOPENDE BESTEMMINGSPANNEN	11
5	ONDER DE OMGEVINGSWET	13
5.1	BAL	13
5.2	ZORGPLICHT VOOR EEN IEDER	13
5.3	OMGEVINGSVISIE: BELEIDSKADER	13
5.4	HET OMGEVINGSPLAN	14
6	CONCRETE MAATREGELEN GEMEENTE HILVARENBEEK	17
6.1	OPTIES ONDER DE WRO	17
6.2	ONDER DE OMGEVINGSWET	17
7	CONCLUSIES	22
7.1	LOPENDE BESTEMMINGSPANNEN	22
7.2	SPIJTVRIJE ZONES VOOR HEEL DE GEMEENTE IN HET OMGEVINGSPLAN	22
7.3	TE NEMEN STAPPEN	23
7.4	PLANSCHADE	24
8	OVERWEGINGEN VOOR DE GEMEENTE	25
8.1	BEVOEGDHEID OF TAAK VAN DE GEMEENTE?	25
8.2	IMPACT VAN SPIJTVRIJE ZONES	25
8.3	WAT IS WEL EN NIET AANVAARDBAAR OF 'EVENWICHTIG'?	25
8.4	NIETS DOEN LIJKT GEEN OPTIE	26
8.5	NIET ALLES KAN OVERAL	26
8.6	REGELS MAKEN BETEKENT OOK REGELS HANDHAVEN	26
	BIJLAGEN	27
	BIJLAGE 1: REFERENTIE UIT KENNISBLOG HEKKELMAN ADVOCATEN	27
	BIJLAGE 2: REFERENTIE UIT KENNISBLOG HEKKELMAN ADVOCATEN	28
	BIJLAGE 3: REFERENTIE UIT GGD-ADVIES SPIJTVRIJE ZONES BEVERAKKERS V	30



1 Aanleiding

Op 11 mei 2025 heeft de gemeente Hilvarenbeek gesproken met Ordito over de problematiek van zogenaamde spuitzones en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen waar de gemeente tegen aan loopt bij de lopende procedure voor een tweetal bestemmingsplan. Het gaat over lopende plannen onder de Wro en de zienswijzen die meerdere partijen tegen die plannen hebben ingediend.

Gevraagd is aan Ordito om een notitie te maken over welke mogelijkheden er zijn om, zowel onder de Wro als onder de Omgevingswet, regels op te nemen die de problematiek rondom gevoelige functies en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te lossen.

In het portefeuillehouders overleg (POHO) van 19 mei 2025 is hierover met betrokken medewerkers, de portefeuillehouder en Arthur Hermans nader gesproken en aangegeven wat de portefeuillehouder mag verwachten. Tevens is hierbij aangegeven dat er ook een tweede uitvraag is gedaan bij Gloudemans voor wat betreft mogelijke planschade en nadeelcompensatie bij eventueel aangepaste bestemmingen en/of regels onder de Wro en Ow.

1.1 Vraagstelling

De vragen die de portefeuillehouder graag beantwoord ziet:

1. Wat kan de gemeente onder de lopende bestemmingsplanprocedures nog ondernemen om de problematiek rondom spuitzones op te lossen en tot een houdbare vaststelling van de bestemmingsplannen te komen?
2. Welke (juridische) processtappen zijn nodig om te komen tot in het Omgevingsplan vastgelegde spuitvrije zones van 50 meter in heel de gemeente, dus voor:
 - a. nieuwe wijken;
 - b. bestaande kernen;
 - c. woningen in buitengebied?
3. Welke inhoudelijke onderbouwing is nodig om dit stand te laten houden?
4. Welk risico is er op nadeelcompensatie?
5. Wat kan dat risico de gemeente Hilvarenbeek aan nadeelcompensatie kosten?

Alvorens deze vraagstelling te kunnen beantwoorden maken we in navolgende paragrafen een expliciet onderscheid in de juridische beoordelingskaders onder de oude wetgeving (Wro) en onder de huidige Omgevingswet (Ow).

1.2 Lopende procedures onder de Wro

Voor zowel uitbreidingsplan Beverakkers 5 als Vroonacker IV gaat het om een lopende bestemmingsplanprocedure onder de Wro. Beide plannen zijn in ontwerp gepubliceerd en er zijn zienswijzen (over spuitzones) ingediend tegen de uitbreiding van de woongebieden in beide bestemmingsplannen.

In Vroonacker IV heeft de gemeente een deel van de grondpositie. De gronden in Beverakkers 5 zijn geheel in handen van één ontwikkelaar. Zo is ons meegedeeld.

Er zijn voor beide plannen gesprekken met de grondeigenaren (die zienswijzen over spuitzones hebben ingediend) gevoerd, om te kijken of er afspraken gemaakt kunnen worden over het gebruik van gronden.

De gemeente is op zoek naar oplossingen voor beide uitbreidingsplannen onder de Wro, maar ook naar een algemene oplossing voor de gehele gemeente als het gaat om spuitzones en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Duidelijk is echter dat onder de Wro er alleen nog maar iets geregeld kan worden als het gaat om de beide lopende procedures voor deze twee bestemmingsplannen. Een algemeen toepasbare oplossing voor de gehele gemeente is onder de Wro NIET meer mogelijk.

1.3 Onder de Omgevingswet

In algemene zin volgt hieruit de vraag hoe de gemeente om kan of moet gaan met de problematiek rondom spuitzones en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

1.4 Het gevraagde

De gemeente heeft gevraagd om een scenario-afweging op schrift. Met voor- en nadelen, juridische implicaties en eerste inschatting van eventuele nadeelcompensatie te betalen door gemeente indien dat aan de orde is.

Ordito heeft aangegeven geen inhoudelijke expertise te hebben over planschade en nadeelcompensatie en hier ook geen advies over te geven als het gaat om de omvang. Wel zullen wij aangeven hoe er maatregelen getroffen kunnen worden om nadeelcompensatie te voorkomen c.q. te beperken via het planologische spoor.

Deze notitie gaat derhalve over:

- De verandering van het planologische kader (hoofdstuk 2);
- Het gebruik geregeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen (hoofdstuk 3);
- De lopende bestemmingsplannen Beverackers 5 en Vroonacker IV (hoofdstuk 4);
- Sturingsmogelijkheden onder de Omgevingswet (hoofdstuk 5);
- Concrete maatregelen voor de gemeente Hilvarenbeek in het planologische spoor (hoofdstuk 6).

Tot slot geven we in hoofdstuk 7 onze conclusie en ook enkele zaken mee ter overweging mee. In hoofdstuk 8 zijn enkele juridische referenties opgenomen.

2 Wettelijke kader is veranderd

2.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Van belang is dat de Wro verleden tijd is, tenzij er nog een procedure loopt onder het overgangsrecht. Dat is voor beide voornoemde bestemmingsplannen, Beverakkers 5 en Vroonacker IV, aan de orde. Voor beide plannen is het referentiekader de vaste jurisprudentie onder de Wro. Er wordt dan ook gesproken over **planschade** in deze gevallen.

Bij planschade onder de Wro is het uitgangspunt dat er planschade volgt uit de verandering van bestemmingen en/of regels waarbij de planologische mogelijkheden worden beperkt. Het gaat daarbij niet om de vraag of er daadwerkelijk schade is. Wel geldt onder de Wro dat er een normaal maatschappelijk risico is en dat **voorzienbaarheid** en een **'voorgenomen activiteit'** redelijkerwijs meetellen bij de beoordeling of er sprake is van planschade door de rechtelijk macht.

2.2 Omgevingswet (Ow)

Alle toekomstige maatregelen die uit een algemeen toepasbare oplossing voor de hele gemeente kunnen volgen, vallen onder de Omgevingswet. En dus ook een ander beoordelingskader.

In het algemeen geldt daarbij veel meer dan onder de Wro dat de gemeente eigen beleidsruimte heeft en moet streven naar een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties** (verder: ETFAL). Wat overigens niet wil zeggen dat dit beleidsvrijheid betekent. Elke keuze zal goed gemotiveerd moeten worden. En afgewogen moeten worden bij de besluitvorming. Het gaat onder de Ow niet om planschade, maar om eventuele **nadeelcompensatie**.

Onder de omgevingswet is de feitelijke situatie van belang. Artikel 15.3 lid 1 Ow en 15.4 Ow regelen dat een vergelijking wordt gemaakt tussen het moment onmiddellijk voor en onmiddellijk na het tijdstip van het besluit. Dat is het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht en dus ook feitelijk de schade kan ontstaan.

Als mogelijkheden op een locatie niet worden benut, kan de gemeente deze wijzigen. Denk aan een gebruik dat nooit plaatsvindt. In dat geval vervalt volgens de Omgevingswet het recht op schadevergoeding (passieve risicoaanvaarding). Voor het vervallen van het **'recht op schadevergoeding'** geldt wel een aantal eisen:

- De activiteit was 3 jaar lang mogelijk; en
- De gemeente heeft minimaal een jaar eerder bekend gemaakt dat de (mogelijkheid tot die) activiteit vervalt; en
- De eigenaar heeft daarna niets gedaan om de activiteit toch op te gaan starten.

De wetgever heeft veel meer het risico bij de eigenaar gelegd dan onder de Wro. Er is **geen 'vanzelfsprekend of gegarandeerd recht'** meer op iets. Zelfs niet gerealiseerde woningen kunnen zo dus worden 'weg bestemd'. Maar wel altijd op grond van een goede en zorgvuldige afweging van belangen door het bevoegde gezag. ETFAL speelt daarbij, net als 'een goede ruimtelijke ordening' onder de Wro, een belangrijke rol.

Nadeelcompensatie is ons inziens minder risicovol onder de Omgevingswet, mits je het beleid op orde hebt.

2.3 Wat is ETFAL?

De vraag die gesteld kan worden is vervolgens wat ETFAL dan is. Dat bepaalt de gemeente grotendeel zelfs. De bevoegdheid om te bepalen wanneer er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies is afhankelijk van de lokale situatie. En wat de raad met een gebied (locatie) wil. ETFAL moet volgen uit onder meer de volgende vragen:

- Wat zijn de kwaliteiten en kenmerken van een locatie?
- Wat zijn de ambities en doelen voor die locatie(s)?
- Wat is er nodig en gewenst in een gebied?
- Zijn er functies en activiteiten in een gebied die niet 'te matchen' zijn?
- Hoe gaat, kan of moet een gebied zich in de tijd gaan ontwikkelen?
- En hoe verhoudt dit zich tot hogere wet en regelgeving?

Uiteindelijk geeft de gemeente in zijn Omgevingsvisie aan wanneer er sprake is van ETFAL. Welke functies passen waar wel of niet? En met het gebruik van doelen, ambities én normen kan ook – in meer en mindere mate – aangegeven worden wanneer er al dan niet sprake is van een evenwicht tussen die functies. Concreet voorbeeld: in een geurgebiedsvisie (Wet geurhinder en veehouderij) gaf de gemeente voorheen aan waar er verschillende soorten gebieden lagen (woongebieden, overgangsgebieden en buitengebieden bijvoorbeeld) en wanneer er in die gebieden een goed, aanvaardbaar of slecht niveau van geurbelasting was.

Op een vergelijkbare wijze kan door de gemeente voor ook andere functies en activiteiten aangegeven wat evenwichtig is. En als er geen normen toegepast kunnen worden, dan kan dat met meer kwalitatieve of algemene criteria worden gedaan.

3 Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

3.1 Voorzorgbeginsel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De risico's bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden beoordeeld voor mens, dier en milieu. Dit is verankerd op Europees niveau en in Nederland voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen is dat juridisch vertaald naar:

- de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).
- het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (een algemeen bindende regeling voor details over de uitvoering van de wet) (Bgb).
- de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Rgb).

In deze wet en bijhorende besluiten is vooral het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen geregeld. Het toelaten van de soorten beschermingsmiddelen is vooral op Europees niveau bepaald.

Gewasbeschermingsmiddelen hebben of kunnen risico's voor natuur, milieu water en volksgezondheid hebben. De Wgb kent een **algemene zorgplicht** om dit risico's te beheersen, gebaseerd op het algemene voorzorgsbeginsel:

Artikel 2a. Zorgplicht

Een ieder is verplicht op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen, biociden, de daarbij behorende werkzame stoffen of daarbij gebruikte toevoegingsstoffen, alsmede restanten daarvan of de aangebroken verpakkingen. Die zorgvuldigheid houdt in ieder geval in, dat een ieder, die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor een mens, voor een dier of voor planten waarvan de instandhouding gewenst is, voor planten die aan anderen toebehoren, voor de bodem of voor het water, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten, tenzij zulks in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd, dan wel onverwijld alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde voornoemd gevaar te voorkomen of de nadelige gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

3.2 Gewasbeschermingsmiddelen in de fysieke leefomgeving

Gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik daarvan moeten voldoen aan de Europese regels en de Nederlandse wetgeving die daarop is gebaseerd; de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Met de daarbij behorende besluiten en regeling.

Hierop heeft de gemeente geen invloed of zeggenschap. Wel is er een voorzorgsbeginsel opgenomen in deze wetgeving. Als er een risico aannemelijk is, dan mogen die gewasbeschermingsmiddelen niet worden toegepast (zonder concrete maatregelen te nemen) door een gebruiker. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) moet hierop toezien en handhaven. De gemeente heeft hier geen bevoegdheid.

Op basis van onderzoek blijken (gezondheids)effecten op omwonenden door gewasbeschermingsmiddelen echter niet uit te sluiten. Daarom geldt binnen het omgevingsrecht de regel om een scheiding tussen gevoelige functies en agrarische gronden aan te houden als daar

gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt. 50 meter is de enig houdbare afstandsmaat op dit moment. Tot aan 'gevoelige functies'.

De gevoelige functies zijn niet wettelijk gedefinieerd, maar volgen eigenlijk uit de wetenschappelijke inzichten en risico's die uit de jurisprudentie zijn voortgekomen. Het gaat om objecten waar mensen langdurig verblijven. Zoals kantoren, woningen, maar ook tuinen worden inmiddels tot die gevoelige functie gerekend (onder de Wro). Er zijn geen aanleidingen om die gevoelige functies anders te beoordelen onder de Omgevingswet dan onder de Wro.

Dit heeft effect op ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw en de transformatie van het landelijk gebied. Deze ontwikkelingen staan door de richtafstanden bij spuitzonering onder druk. Onder de Omgevingswet nog meer door de gezondheidsaspecten die ook meegewogen moeten worden.

Maar gemeenten hebben onder de Omgevingswet ook meer ruimte om eigen prioriteiten te stellen. Ook ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De gemeente kan onder de Omgevingswet dus ook maatregelen nemen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (beter) te reguleren. Enkele worden in deze notitie benoemd. Het is wel van belang dit goed te motiveren en te verankeren.

3.3 Beperkingen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Deze wet kent alleen bevoegdheden voor andere gezagen dan de gemeente. Alleen de Minister(s) die in de Wgb zijn vernoemd, kunnen in bijzondere omstandigheden extra regels stellen of een vergunningplicht opleggen door een Algemene Maatregel van Bestuur.

Het verbieden van bepaalde (groepen) stoffen is uitsluitend toegewezen aan een vooraf ingestelde commissie en/of Europese instanties. Als een gemeente dus iets wil regelen over spuitzones en/of het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen, dan zal dat in een ander juridisch spoor moeten gebeuren dan via de Wgb.

4 Plannen onder de Wro

Jurisprudentie is helder: er is geen motivatie of onderzoek houdbaar die een kleinere afstand dan 50 meter rechtvaardigt als afstand tussen gevoelige functies/gebouwen en een algemene toestemming voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Een kleinere afstand leidt immers tot:

- ✓ inbreuk op de 'planologische rechten' van derden (het mogen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen), én/of
- ✓ een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de gevoelige functies/gebouwen.

Er is **onvoldoende wetenschappelijk inzicht** in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de effecten op gevoelige functies / gebouwen. Er kunnen in algemene zin dus geen houdbare 'andere normafstanden' worden gehanteerd. De 50 meter die (doorgaans) gehanteerd wordt is een richtafstand die volgt uit de jurisprudentie.

4.1 Planologische gevolgen

Een bestemmingsplan houdt dus geen stand als er beroep wordt aangetekend op dit onderdeel. Zowel op grond van:

- ✓ een **onzorgvuldige belangenafweging** (inbreuk op bestaande planologische rechten); als
- ✓ '**geen goede ruimtelijke ordening**' omdat er sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat (en gezondheidsrisico's) voor bewoners.

Een bestemmingsplan zal bij beroep (deels) vernietigd worden als er sprake is van nieuwe 'gevoelige functies' in de nabijheid (< 50 meter) van een bestaand recht om gewasbeschermingsmiddelen te mogen gebruiken. In Hilvarenbeek betreft dat vrijwel alle agrarische gronden waar een dergelijk 'gebruiksrecht' in de bestemmingsplannen is toegestaan + een zone van 50 meter daaromheen.

Echter, in veel gebieden grenzend aan agrarische bestemmingen zijn feitelijke al gevoelige functies aanwezig. Hele woonwijken liggen binnen deze 50-meter zones. En hebben daarmee in theorie 'een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Toch kennen al deze (woon)gebieden planologisch een geldend regiem. En zijn er nauwelijks structurele klachten geregistreerd. Daar waar het een actueel thema is bij planvorming komen wel klachten naar voren. Vaak casusgericht en naar aanleiding van feitelijk gebruik.

Geconcludeerd kan worden dat de feitelijke omstandigheden behoorlijk afwijken van de '*juridisch toelaatbare ruimte*'. Dat er in de praktijk ook echt overlast is door gewasbeschermingsmiddelen binnen die fictieve 50-meter zones kan niet zondermeer gesteld worden.

4.2 Planschade

Als een nieuw bestemmingsplan wel stand houdt en er nieuwe gevoelige functies binnen die 50-meter zone worden toegevoegd, dan kan er planschade ontstaan voor belanghebbenden als er ook een nieuw spuitverbod geldt (directe planschade). Of er daadwerkelijk sprake van planschade is en hoe hoog die is wordt beoordeeld door de rechter. Planschade ontstaat mogelijk ook als er geen

sputverbod wordt opgelegd, maar wel gevoelige functies worden toegevoegd. Door de nieuwe functies wordt de activiteit immers ook beperkt (indirecte planschade).

4.2.1 Is er sprake van planschade?

Er zijn twee criteria die op voorhand al bepalen of er recht op planschade kan ontstaan:

1. Op het moment van aankoop van de gronden had de grondeigenaar niet kunnen voorzien dat de planologische maatregel zich voor zou doen; en
2. De grondeigenaar wordt niet op een andere wijze voorzien in een schadecompensatie door de gemeente.

In alle andere gevallen kan een grondeigenaar recht op planschade hebben. Of die planschade er ook daadwerkelijk is en hoe hoog die is, is afhankelijk van de specifieke casus. De rechter overweegt in de recentere jurisprudentie steeds vaker of er ook werkelijk sprake is van planschade op grond van **bestaande en realistisch voorgenomen** activiteiten. Is er wel een reële schadeclaim als de grondeigenaar geen gebruik heeft gemaakt of wil maken van een 'planologisch recht'? En is planschade niet slechts een dwangmiddel richting de gemeente om iets af te dwingen? En bij planschade als gevolg van beperking van het (grond)gebruik: Wat is het effect op de (economische) bedrijfsvoering van het gebruik door de grondeigenaar?

Er komen bij het bepalen van de vraag of er wel planschade is en hoe hoog de planschade is steeds vaker afwegingsaspecten aan de orde die rekening houden met een reëel en feitelijk gebruik. De jurisprudentie is hierin aan het veranderen, maar zal onder de Wro waarschijnlijk niet meer tot een andere jurisprudentielijn leiden die in Hilvarenbeek gebruikt kan worden voor het huidige vraagstuk.

4.2.2 Hoe hoog is die planschade dan?

Bij planschade kan de compensatie bestaan uit meerdere componenten, waarbij alleen de schade boven 2% van het maatschappelijk aanvaarde verlies wordt gecompenseerd. In het algemeen kan men zich afvragen of het wel of niet mogen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen tot economische schade en/of grondwaardevermindering leidt. Zeker bij bepaalde teeltvormen. In ieder geval sluit een (planologisch) verbod op het gebruik van (risicovolle) gewasbeschermingsmiddelen het gebruik van de gronden niet uit. Er kan nog steeds geteeld worden. Per geval zal bij de beoordeling van de omvang van de planschade moeten worden onderzocht wat het (bedrijfseconomische) verschil is tussen het telen met en zonder gewasbeschermingsmiddelen. Dat kan marginaal zijn, maar bij specifieke teeltvormen ook behoorlijk oplopen. Er is dus geen vaste waarde aan die (eventuele) beperking te koppelen. Gloudemans zal hier in hun advies / notitie meer inhoud aan kunnen geven.

4.3 Geen beleid(slijn) gewasbeschermingsmiddelen

In Hilvarenbeek is onder de oude wetgeving geen beleid vastgesteld dat restricties oplegt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Er is ons geen beleid bekend dat reguleert of beoogt te reguleren dat bepaalde teeltsoorten of andere activiteiten ongewenst zijn (in een gebied) in relatie tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Het enige wat concreet geregeld is in het bestemmingsplan Buitengebied is het in gebruik nemen van agrarische gronden voor boomgaarden onder de bestemming 'Agrarisch' (artikel 3.4.1, sub q):

3.4.1 Strijdig gebruik

Onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, ..., wordt onder gebruik strijdig met de bestemming in ieder geval begrepen gebruik van gronden en/of opstallen voor:

- q. boomgaarden binnen een afstand van 50 m tot (bedrijfs)woningen, sport- en recreatievoorzieningen en maatschappelijke voorzieningen, met uitzondering van bestaande boomgaarden en vervanging van bestaande boomgaarden.*

Niet helder is wat onder een boomgaard wordt verstaan en ook niet of deze regeling betrekking heeft of had moeten hebben op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De overweging kan ook over bijvoorbeeld de landschappelijke kwaliteit of water- en bodemkwaliteit zijn gegaan. Ook uit de toelichting op het bestemmingsplan Buitengebied is dat niet te herleiden. Het bestemmingsplan Buitengebied staat andere teeltsoorten waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt gewoon zonder vergunning toe. Met uitzondering dus van een boomgaard op een afstand korter dan 50 meter van de genoemde bestaande gevoelige functies.

Zonder dit hard te kunnen maken lijkt de 'boomgaard-regeling' in het bestemmingsplan Buitengebied wel een reactie te zijn op de toenmalige discussie over de wenselijkheid van boomteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen daarbij die ca. 15 jaar geleden wel speelde in het planologische vakgebied. Maar de regeling gaat expliciet niet over het gebruik van die middelen in het algemeen ter bescherming van de volksgezondheid.

Ook de bestaande structuurvisie geeft geen aanleiding om te stellen dat er beperkingen moeten gelden voor het gebruiken van gewasbestrijdingsmiddelen. De ontwerp Omgevingsvisie die ter inzage heeft gelegen geeft daar ook geen aanleiding toe.

4.4 Opties voor lopende Wro-plannen

Er zijn meerdere opties om de lopende bestemmingsplannen voor Vroonacker IV en Beverackers 5 verder te brengen richting vaststelling. Om een compleet beeld te schetsen worden de belangrijkste opties hieronder benoemd, met kort de (mogelijke) gevolgen daarbij. Opgemerkt wordt dat geen rekening is gehouden met eventuele effecten als gevolg van andere beroepsgronden dan over spuitzones en aantasting van het bedrijfsbelang van omliggende agrariërs. De betreffende opties zijn:

- a. Vaststellen van de bestemmingsplannen zonder aanpassingen (zie paragraaf 4.4.1);
- b. Vaststellen zonder aanpassingen na schikking met grondeigenaren (zie paragraaf 4.4.2);
- c. Vaststellen van het bestemmingsplan met opname van een 'spuitvrije zone' rondom plangebied (zie paragraaf 4.4.3);
- d. Vaststellen (met of zonder aanpassingen) na het uitkopen van grondeigenaren (zie paragraaf 4.4.4);
- e. Procedure intrekken en onder Omgevingswet een nieuwe procedure starten (zie paragraaf 4.4.5).

4.4.1 Vaststellen van de bestemmingsplannen zonder aanpassingen

- Waarschijnlijk gaan enkele partijen in beroep bij Afdeling Bestuursrechtspraak en zullen de plannen (deels) worden vernietigd op grond van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en onzorgvuldige belangenafweging ten aanzien van de appellanten. Er kunnen deels geen woningen worden gebouwd. Wellicht helemaal geen enkele.
- Planschade zal alleen aan de orde komen als de bestemmingsplannen (grotendeels) in stand blijven. Bij vernietiging is er immers geen schade. Of er planschade is en hoe hoog de eventuele planschadevergoeding is, is helemaal afhankelijk van de specifieke casus.

4.4.2 Vaststellen zonder aanpassingen na schikking met grondeigenaren

- Er kan alsnog beroep worden ingediend bij de ABRvS. Dit is minder waarschijnlijk. Maar als er één agrariër doorzet, dan heeft een deal met alle andere agrariërs geen enkele toegevoegde waarde. Beroep leidt tot dezelfde vernietiging als onder paragraaf 4.4.1.
- Bij een schikking kan er geen Planschade worden geclaimd. Het risico op planschade en de omvang is derhalve altijd lager dan onder paragraaf 4.4.1 en ook weer alleen aan de orde als het bestemmingsplan in stand blijft.
- Uiteraard zal het schikken een bepaalde investering vragen. Hoe deze zich tot de planschaderisico's verhouden is onduidelijk (zie notitie Gloudemans). Over het algemeen lijkt het schikken in dergelijke situaties zoals bekend bij Ordito vaak tijdrovend en ook kostbaar te zijn voor zowel inzet deskundigen als voor de 'deal' en kan toegekende planschadeclaims wel eens voordeling uitvallen.

4.4.3 Vaststellen van het bestemmingsplan met opname van een 'spuitvrije zone' rondom plangebied

- Waarschijnlijk gaan enkele partijen in beroep bij ABRvS. Mede om een planschadeclaim te motiveren. Beroep kan alsnog tot (gedeeltelijke) vernietiging leiden, maar niet op grond van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat.
- Wel kan een onzorgvuldige belangenafweging ten aanzien van de appellanten meer risico hebben omdat er geen gemeentelijk beleid is waarop de spuitzones zijn gemotiveerd, anders dan de lopende concrete plannen. Hier zit een risico in de motivatie van het belang woningbouw versus agrarisch belang. Als dit standhoudt, leidt dit tot dezelfde vernietiging als onder paragraaf 4.4.1. Er kunnen deels geen woningen worden gebouwd. Wellicht helemaal geen enkele.
- Planschade komt zeker aan de orde omdat het gebruik beperkt wordt. Er wordt vermoedelijk ook planschade toegekend. Hoe hoog de planschadevergoeding is, is helemaal afhankelijk van de specifieke casus.

4.4.4 Vaststellen (met of zonder aanpassingen) na het uitkopen van grondeigenaren

- Uitkopen zal een relatief hoge extra exploitatiepost in de beide projecten zijn. De ons bekende aanbiedingen door de ontwikkelaars lijken al erg hoog en de afwijzingen daarvan niet realistisch.
- Er is een kans dat andere grondeigenaren gaan aanhaken om ook een verdienmodel te vinden. Zeker nu er geen noodzaak tot zienswijzen meer is om in beroep te kunnen gaan bij de ABRvS.

- Er kan alsnog beroep bij de ABRvS (ook over spuitzones) worden ingediend door derden. Dit lijkt onwaarschijnlijk. De bestemmingsplannen zullen (grotendeels) in stand blijven.
- Planschade zal na uitkopen niet aan de orde kunnen zijn, mits goed contractueel geregeld, aangezien er reeds op andere wijze in schadeloosstelling wordt voorzien.

4.4.5 Procedure intrekken en onder Omgevingswet een nieuwe procedure starten

- Uitvoeringsfase van de woningbouwontwikkeling loopt in de procedure mogelijk vertraging op, maar dat hoeft niet te betekenen dat het totale proces langer duurt dan bij een beroep bij ABRvS.
- Er zullen wel extra procedurekosten komen, afhankelijk van het gekozen instrument; wijziging omgevingsplan of Bopa. Er kan waarschijnlijk ook met een Bopa worden gewerkt voor beide uitbreidingsgebieden. De Bopa haalt dan ook heel veel proceduretijd in.
- Er is dan wel een duidelijke beleidslijn in de omgevingsvisie Hilvarenbeek nodig over bescherming van de volksgezondheid, waarbij concreet ook spuitzones worden benoemd en woningbouw prioriteit wordt gegeven boven agrarisch belang rondom woonkernen. Pas haalbaar na aanpassing omgevingsvisie.
- Voor alle varianten in paragraaf 4.4.1 tot en met 4.4.4 geldt dan minder risico op vernietiging op grond van onzorgvuldige belangenafweging. Wel kan een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat tot vernietiging leiden omdat een Bopa niet voorziet of kan voorzien in een spuitverbod, tenzij die gronden expliciet worden meegenomen in de Bopa-aanvraag.
- Nadeelcompensatie kan voorzienbaar worden en daarmee komen te vervallen als de gemeente tijdig aankondigt dat er een spuitverbod gaat komen.
- Als er feitelijk en aantoonbaar ook gespoten wordt, dan zal daar nadeelcompensatie uit voortvloeien, mede afhankelijk wat het spuitverbod precies omvat. Daar zal een nuance in gemaakt moeten worden omdat een generiek spuitverbod te algemeen lijkt.

4.5 Maatregelen voor de lopende bestemmingsplannen

De meest reële en uitvoerbare optie voor de lopende bestemmingsplannen lijkt **het opleggen van een spuitvrije zone rondom de nieuw geplande woonwijken** te zijn. Dit moet dan opgenomen worden in de vast te stellen bestemmingsplannen die al in procedure zijn. Mede als wijziging ten gevolge van de ingebrachte zienswijzen. Dit leidt tot een aantal (mogelijke) consequenties:

- a. Het plangebied wordt aanzienlijk aangepast waardoor de vraag kan opkomen of er niet sprake is van een wezenlijk ander plan en de procedure helemaal over zou moeten; en/of
- b. Er ontstaan planschadeclaims door de grondeigenaren van de betreffende (nieuw opgenomen) gronden die als 'spuitvrije zone' worden bestemd, als die aanduiding in stand blijft; en/of
- c. De 'spuitvrije zones' worden aangevochten door grondeigenaren en (deels) door ABRvS vernietigd, waardoor ook delen van het bestemmingsplan vernietigd zullen worden op basis van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat.

4.5.1 Goede motivatie en belangenafweging vereist

Belangrijk is dat de belangen van derden weloverwogen worden betrokken bij de afwegingen door de raad om extra planologische beperkingen op te leggen. Ook onder de Wro mag dat gewoon, maar wel goed gemotiveerd en zorgvuldig afgewogen. Hierbij kan ook nadrukkelijk meer belang worden gehecht aan de maatschappelijke opgaven van de gemeente, zoals de woningbouwopgave die er ligt en het voorzorgbeginsel ten aanzien van de volksgezondheid. De vraag hierbij is echter ook of het uiteindelijke besluit niet een ad hoc maatregel is, maar een maatregel op basis van het (bestaande) beleid van de gemeente en/of (nieuwe) wetenschappelijke inzichten.

De motivatie van de maatregelen is zeer belangrijk. En dat vraagt wellicht ook om nader onderzoek. Bijvoorbeeld naar de financiële gevolgen voor belanghebbenden, het feitelijk gebruik, alternatieve maatregelen die zouden kunnen worden genomen en de mogelijkheden om (potentiële) schade te voorkomen of te beperken.

Het opnemen van een ambitie en beleidsrichting in de nu in procedure zijnde Omgevingsvisie Hilvarenbeek zal toegevoegde waarde hebben om in de genoemde en ook nog andere lopende bestemmingsplannen onder de Wro nog maatregelen op te nemen die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beter of anders reguleren. Ongeacht het feit dat het beleid onder de Omgevingswet is gemaakt en niet de oude Wro. De raad heeft daar de beleidsruimte voor.



Figuur 1. Beleidscyclus en instrumenten Omgevingswet.

5 Onder de Omgevingswet

5.1 Bal

Hoofdstuk 3, *paragraaf 3.6.3 Telen van gewassen in de openlucht* en hoofdstuk 4 van het Bal stellen regels voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze regels zijn vooral gericht op het beschermen van de waterkwaliteit en de (volks)gezondheid.

Er is geen meldingsplicht of vergunningsplicht voor deze teeltactiviteiten opgenomen. Er gelden alleen algemene regels voor het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen. Als je die middelen wilt gebruiken, dan moet je je aan die regels houden, anders mag je ze niet gebruiken. Het Rijk (NVWA) moet hier op toezien en handhaven.

5.2 Zorgplicht voor een ieder

Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving; de algemene zorgplicht (artikel 1.6 Ow). Het voorzorgsbeginsel kan van betekenis zijn bij de toepassing van de specifieke zorgplicht. De specifieke zorgplicht, in combinatie met een onzeker risico, kan de basis vormen van een voorschrift dat wordt opgelegd uit voorzorg. Motivatie en maatwerk spelen hierbij een grote rol. Het voorzorgsbeginsel gaat niet over risico's van blootstelling boven een norm, maar om **niet-genormeerde risico's**. Het gaat daarbij ook om preventieve maatregelen. Bijvoorbeeld bij risico's als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Of bij geitenhouderijen.

5.3 Omgevingsvisie: beleidskader

De gemeente legt zijn beleid vast in zijn omgevingsvisie. Vanuit de doelen en ambities in het beleid voor de leefomgeving worden regels gemaakt die in het omgevingsplan verankerd worden ten aanzien van onder meer:

- A. Gebieden en omgevingskenmerken die te onderscheiden zijn;
- B. Functies die wel of niet toegelaten worden in bepaalde gebieden;
- C. De activiteiten die al dan niet bij die functies toegestaan of verboden zijn;
- D. De regels die voor die activiteiten gelden.

Het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen is een activiteit (onderdeel C.) die in een bepaald gebied (onderdeel A.) al dan niet wenselijk is voor een bepaalde functie of bepaalde functies (onderdeel B). En wil de gemeente aan die activiteit nog voorwaarden of een vergunningplicht koppelen (onderdeel D.)?

De gemeenteraad heeft volledige beleidsruimte om keuzes te maken over wat men wel en niet wil toelaten ten dienste van de gestelde ambities. Er moet in ieder geval gestreefd worden naar ETFAL. Wat dan wel en niet acceptabel is bepaalt de raad grotendeels zelf, binnen de kaders die de wet en hogere regelgeving voorschrijft. De jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoever deze beleidsruimte reikt.

De raad moet hierbij een zorgvuldig voorbereid en afgewogen besluit nemen. Wat ze dan besluit, is aan de raad. Het toepassen van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van het aspect volksgezondheid en

het toekennen van prioriteit aan bepaalde ambities is daarbij toegelaten en zelfs wenselijk. Keuzes maken is nodig onder de Ow. Onder de Wro is het maken van duidelijke keuzes vaak nagelaten. Door o.a. planschade- en exploitatierisico's. De Ow biedt andere mogelijkheden om dergelijke risico's te verkleinen of weg te nemen.

De omgevingsvisie moet in dit kader rekening houden met de algemene milieubeginselen uit de Omgevingswet(artikel 3.3 Ow):

- a) voorzorgmaatregelen waar het niet anders kan;
- b) preventief handelen;
- c) bestrijding aan de bron; en
- d) het principe van de vervuiler betaalt.

5.4 Het omgevingsplan

In het omgevingsplan stelt de gemeente regels die ze wil toepassen om te komen tot ETFAL. Deze regels mogen niet strijdig zijn met de eigen Omgevingsvisie. En deze regels kunnen ook gerechtvaardigd leiden tot 'minder mogelijkheden' voor andere partijen als de Omgevingsvisie daar een goede grondslag voor biedt: de omgevingsvisie kan leiden tot nieuwe en voorzienbare maatregelen in het omgevingsplan (en programma's).

Het omgevingsplan kent dus minder dan voorheen 'planologische rechten' voor eenieder, maar leidt tot algemene regels over activiteiten die wel of niet (op bepaalde locaties) aanvaardbaar zijn. Er ontstaat pas een 'recht' als de activiteit feitelijk rechtstreeks of met vergunning toegestaan is en daadwerkelijk legaal uitgevoerd wordt.

In het omgevingsplan mag de gemeente dus ook rekening houden met het voorzorgsbeginsel. Op grond van de omgevingsvisie. Het gaat om proportionele maatregelen om de effecten of emissies zoveel mogelijk te voorkomen. Als er geen concrete maatregelen of inzichten zijn en de gezondheid als gevolg van activiteiten in het gedrang kan komen, dan mogen er uit voorzorg ook maatregelen worden getroffen ter bescherming van de volksgezindheid. Bijvoorbeeld door een algemeen verbod in te stellen of een vergunningplicht op te nemen gekoppeld aan concrete maatregelen die moeten worden uitgevoerd voordat een activiteit uitgevoerd mag worden.

Ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn dergelijke algemene regels al gereguleerd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en de Europese regels die daaraan ten grondslag liggen. Bepaalde gewasbeschermingsmiddelen zijn uitgesloten, andere zijn gewoon toegestaan en andere mogen alleen onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt. Een dergelijke systematiek is ook voorstelbaar in een omgevingsplan, al dan niet met een vergunningenstelsel of meldingsplicht.

5.4.1 Voorzorgsbeginsel

Niemand mag een activiteit uitvoeren die kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zonder daarvoor voldoende maatregelen te treffen. Anders mag je de activiteit niet uitvoeren (Afdeling 1.3, artikel 1.6 en 1.7 Ow).

Het voorzorgsbeginsel is één van de pijlers van de Omgevingswet. Dit betekent dat bedrijven, burgers én overheden maatregelen moeten nemen als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu of de gezondheid.

Het gaat om activiteiten waarvoor wetenschappelijke indicaties zijn voor een risico, maar nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is over de aard of omvang van het risico. Als die gegevens er wel zijn, dan worden normen toegepast. Bijvoorbeeld met geluids- en geurnormen.

Gezien de jurisprudentie onder de Wro is het niet aannemelijk dat er (op dit moment) voldoende wetenschappelijke inzichten zijn voor gewasbeschermingsmiddelen met normen te kunnen werken. De meeste onderzoeken naar beschermende maatregelen en kortere afstanden dan 50 meter zijn inmiddels 'onderuit gegaan' bij de rechter.

Toepassing van het voorzorgsbeginsel lijkt in de rede te liggen als het gaat om de bescherming van de (volks)gezondheid.

5.4.2 Vervuiler betaalt

Onder de Ow geldt ook dat de vervuiler betaalt. 'Betalen' betekent daarbij niet alleen financieel, maar ook dat de vervuiler zelf moet aantonen dat activiteiten eventueel wel toelaatbaar zijn of dat hij/zij bepaalde maatregelen moet nemen om de gevolgen te beperken en de activiteit te mogen uitvoeren.

Dat betekent dat niet de gemeente op voorhand hoeft te onderzoeken wat gevolgen kunnen zijn voor milieu of gezondheid door een activiteit. En vervolgens moet beslissen of een activiteit kan of juist niet kan worden toegestaan. Diegene die de activiteit uit wil voeren moet aantonen en onderzoeken dat maatregelen genomen kunnen worden als een activiteit risicovol is om deze alsnog uit te kunnen / mogen voeren. De bewijslast ligt bij de 'vervuiler'.

5.4.3 Nadeelcompensatie op basis van feitelijk gebruik

Nadeelcompensatie ontstaat in theorie op basis van een wijziging van de regels, maar kan pas aan de orde worden gesteld op het moment dat er daadwerkelijk schade ontstaat. Dus als een activiteit uitgevoerd gaat worden of wordt verboden terwijl die al uitgevoerd wordt. 'Het planologisch recht om een activiteit te mogen uitvoeren' zoals onder de Wro is geen harde grondslag meer om nadeelcompensatie te krijgen. Claimen kan natuurlijk wel altijd.

Nadeelcompensatie kan pas concreet worden als het feitelijke gebruik geschaad wordt en er echt schade ontstaat.

Nadeelcompensatie

Het kan zijn dat het opnemen van regels over bestrijdingsmiddelen in het omgevingsplan schade veroorzaakt voor bijvoorbeeld agrarische bedrijven. Voor vergoeding van schade als gevolg van de wijziging van het omgevingsplan kan diegene een verzoek indienen om nadeelcompensatie (art. 15.1 lid 1 onder d Ow, de opvolger van de planschaderegeling van de Wet ruimtelijke ordening).

Dit nadeelcompensatierecht is gebaseerd op het principe dat onevenredige schade, veroorzaakt door rechtmatig handelen van de overheid, moet worden vergoed. Voor de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie gelden allerlei voorwaarden. Zo zal de verzoeker moeten bewijzen wat de aard en omvang is van de schade en het causaal verband moeten aantonen met de wijziging van het omgevingsplan. De agrariër zal dus zelf moeten

onderbouwen wat de schade is door het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het verbieden van bepaalde teelten. Als er met andere teelten of een andere teeltwijze ook een goede winstmarge kan worden bereikt, is er niet of nauwelijks sprake van schade. Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (4%) en de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (art. 4:126 Awb).

Volgens de wetgever zal schade als gevolg van het voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van het milieu, de archeologie of de volksgezondheid in het algemeen niet voor vergoeding in aanmerking komen. [...]

Als de gemeente het voornemen om bestrijdingsmiddelengebruik in te perken vanwege de mogelijke gezondheidsschade ruim van tevoren aankondigt (bijvoorbeeld al in de omgevingsvisie) en een goed participatietraject inricht, dan wordt het voor bedrijven voorspelbaar dat de regels zullen worden aangescherpt en kunnen zij daar in hun bedrijfsvoering rekening mee houden. Dat beperkt de schade die zij ondervinden.

(Uit: '[Gemeentelijke handleiding Regulering bestrijdingsmiddelen](#)', Urgenda en Stichting Natuur & Milieu)

6 Concrete maatregelen gemeente Hilvarenbeek

In dit hoofdstuk zetten we enkele concrete acties op een rij die de gemeente kan overwegen te nemen om spuitzones en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reguleren. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt in de wetgeving die van toepassing is.

6.1 Opties onder de Wro

De opties voor de lopende bestemmingsplannen zijn beperkt, mede omdat de procedures al lopen en de jurisprudentie duidelijk is wat er in welke situatie zal gebeuren als beroep wordt aangetekend. Vernietiging van het plan of planschade liggen op de loer.

De beste optie lijkt nog altijd een minnelijke schikking (ofwel uitkopen) te zijn, maar dat lijkt niet in alle procedures te gaan lukken.

De dan beste optie lijkt het opnemen van een spuitzone rondom het plangebied te zijn. Dit is inhoudelijk en juridisch houdbaar, mits er een goede motivatie onder ligt en een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt. De raad heeft hier beleidsruimte. Een actuele en ondersteunende omgevingsvisie helpt hierbij.

Ook hier kan (en zal) beroep ontstaan, maar de kans op vernietiging is kleiner als er een duidelijke algemene visie onder ligt; dan blijft de regeling vaak wel in stand en kan er gebouwd worden, maar zal er waarschijnlijk wel planschade ontstaan. Een specialist kan die mogelijke planschade in beeld brengen.

Als derden een grondpositie hebben en het plan ontwikkelen, dan kan via de planschade- of anterieure overeenkomst de mogelijke planschade op de ontwikkelaar worden doorbelast door de gemeente, waardoor ervoor de gemeente geen direct financieel risico is.

6.2 Onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn meer mogelijkheden om met algemene regels in te grijpen in de fysieke leefomgeving waar dat onder de Wro nog tot de nodige risico's leidde. Het doel staat meer dan eerst voorop. En individuele belangen zijn meer dan voorheen ondergeschikt aan het hogere maatschappelijke belang. Maar dat moet wel goed gemotiveerd en afgewogen worden. En daarbij is de beleidscyclus van groot belang om risico's te beperken.



6.2.1 Omgevingsvisie: ambities vastleggen en voorzienbaarheid

In de omgevingsvisie moet de gemeente duidelijk aangeven dat woningbouwontwikkeling en andere maatschappelijke opgaven met eventuele gevoelige functies een hogere prioriteit en meer belang hebben dan individueel (bedrijfs)belang. Zeker in het geval van feitelijk (nog) niet bestaande 'planologische rechten/mogelijkheden'. Hiermee geeft de raad duidelijk aan dat een mogelijkheid om iets te kunnen doen geen 'recht' is dat voor de eeuwigheid in stand blijft. En dat bepaalde ontwikkelingen prioriteit hebben. En mogelijk tot schade of nadeel kunnen leiden. Net zoals er geen

recht is op 'vrij uitzicht'. De jurisprudentie en de Omgevingswet zijn hier duidelijk in; het planologisch onaantastbaar geachte recht op bepaalde zaken bestaat niet meer.

Hiermee wordt de **houdbaarheid** van nieuwe (beperkende én verruimende) maatregelen – het hoeft niet alleen maar in negatieve zin uitgelegd te worden – in het omgevingsplan versterkt. Hoe concreter dit in de omgevingsvisie staat, hoe beter houdbaar nieuwe maatregelen zullen zijn. De gemeente kan in de omgevingsvisie ook duidelijke keuzes verankeren voor bepaalde ambities (in bepaalde gebieden). Ook hier weer: hoe concreter, hoe beter. Hiermee wordt niet alleen de houdbaarheid van nieuwe regels vergroot, maar ook het risico op nadeelcompensatie verkleind of zelfs weggenomen. Het belang van derden moet wel zorgvuldig worden afgewogen bij de besluitvorming. Leg in ieder geval duidelijk beleid vast in de omgevingsvisie.

Hiermee wordt meteen ook het risico op nadeelcompensatie verkleind. **Voorzienbaarheid** is immers een criterium bij de bepaling of er überhaupt sprake is van een nadeel dat gecompenseerd moet worden. Meer en meer komt die voorzienbaarheid ook al naar voren in de planschade-jurisprudentie onder de Wro. Onder de Omgevingswet is voorzienbaarheid zelfs als criterium in de wetgeving vastgelegd.

Als alternatief kan de **voorzienbaarheid** ook worden 'aangekondigd' via een programma. Hierin worden maatregelen doorgaans concreter gemaakt dan in een omgevingsvisie en is het mogelijk om ook flankerende maatregelen op te nemen. Bijvoorbeeld een uitkoopregeling of grondruil als andere maatregel binnen een programma. Waarmee ook de **houdbaarheid** van een maatregel meer draagkracht zal krijgen. Er worden immers meerdere (algemene) maatregelen getroffen om het doel (van dat programma) te bereiken.

6.2.2 Maatregelen in het omgevingsplan

Een en ander kan leiden tot concrete maatregelen in het omgevingsplan om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beter te reguleren zodat het gebruik niet meer hinderlijk is voor de grotere maatschappelijke opgaven van de gemeente. De volgende maatregelen zijn voorstelbaar.

1) **Gebieden: spuitvrije zones aanwijzen**

- a) In deze gebieden mogen (risicovolle) gewasbeschermingsmiddelen niet meer worden gebruikt;
- b) Grondslag is dan het voorzorgsprincipe volksgezondheid;
- c) Definiëring van het toepassingsbereik is zeer belangrijk. Wat valt hier precies onder?
- d) Voor deze zones zal nadeelcompensatie aan de orde kunnen zijn;
- e) Deze zones kunnen (moeten) rondom zowel bestaande als nieuwe gevoelige functies liggen. Ligging in stedelijk gebied of daarbuiten is geen onderscheidend criterium vanuit het voorzorgsbeginsel omdat er geen (afstands- of emissie)normen gehanteerd kunnen worden;
- f) Bij elke nieuwe gevoelige functie zal de zonering aangepast (verruimd) moeten worden;
- g) Aan de spuitzones kan een algemene regel of een vergunningplicht worden gekoppeld om het gebruik alsnog toe te laten. Hierbij moet rekening worden gehouden met de Europese regels en zal een bewijslast bij de gebruiker neergelegd moeten worden aangezien het een voorzorgsmaatregel is.

2) Functies: functie toewijzen aan gebieden

- a) In aan te wijzen gebieden kunnen bepaalde functies worden verboden. En daarbij dus ook de samenhangende activiteiten. Bijvoorbeeld een verbod op de functies bloemen- en boomteelt;
- b) De bijbehorende activiteiten zijn dan ook niet toegelaten.

3) Omgevingsplanactiviteit gebruik gewasbestrijdingsmiddelen opnemen

- a) Koppelen aan opties hierboven;
- b) Bewijslast komt bij de spuiters te liggen;
- c) Hiermee wordt het gebruik via een vergunning nog wel mogelijk gemaakt en is er dus geen directe nadeelcompensatie;
- d) In de praktijk zal het gebruik op kortere afstand dan 50 meter van een gevoelige functie nauwelijks aantoonbaar zijn gezien de jurisprudentie onder de Wro;
- e) Vergunningverlening en deskundigheid bij overheid zal hierbij wel georganiseerd moeten worden.

6.2.3 Algemeen gebruiksverbod is risicovol

Nadeelcompensatie kan altijd aan de orde blijven als er sprake is van een inperking van het feitelijke gebruik of een legaal toegestaan gebruik. Als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen wordt dat legaal toegestaan gebruik wel degelijk beperkt bij agrarisch grondgebruik als alle gewasbeschermingsmiddelen worden verboden met een algemeen verbod.

Het lijkt erop dat een algemeen 'spuitverbod' onherroepelijk tot grote nadeelcompensatie zal leiden. En wellicht ook strijdig is met de Europese regelgeving. Er zijn immers bepaalde gewasbeschermingsmiddelen die Europees geaccepteerd zijn en regelvrij gewoon gebruikt mogen worden. Deze middelen zijn gewoon toegestaan. Voor andere middelen gelden regels en weer andere middelen zijn juist Europees uitgesloten.

Bij een algemeen gebruiksverbod in het omgevingsplan lijkt de gemeente risico's te lopen om te handelen in strijd met Europese regelgeving. Een algemeen verbod zal ook een relatief grote impact op de agrarische sector hebben. Een nuancering van een gebruiksverbod lijkt op basis hiervan noodzakelijk te zijn, waarbij de Europese regels in acht moeten worden gehouden. Gedacht kan worden aan een gebruiksverbod voor middelen die aantoonbaar schadelijk zijn voor de volksgezondheid of een concrete impact hebben op het woon- en leefklimaat.

Hiervoor zal aanvullend (juridisch en wetenschappelijk) onderzoek nodig zijn of betrokken moeten worden bij het formuleren van de uiteindelijke regels en andere maatregelen.

6.2.4 Modelverordening Nadeelcompensatieverordening

De VNG heeft een modelverordening opgesteld voor nadeelcompensatie onder de Omgevingswet. Ordito is niet bekend met een dergelijke verordening in Hilvarenbeek. In deze verordening kunnen administratieve regels worden opgenomen hoe en onder welke omstandigheden een verzoek tot nadeelcompensatie kan worden ingediend. Net zoals onder de Wro mogelijk was. En in Hilvarenbeek ook van kracht was sinds 2008.

In een vast te stellen verordening kan de gemeente onder andere een maximale drempel van € 500 opnemen als griffierecht voor een nadeelcompensatieclaim. En kunnen indieningsvereisten worden opgenomen. Bijvoorbeeld om het nadeel ook aan te tonen. Dat moet toch in de procedure gebeuren, maar hiermee kunnen wel overbodige kosten en risico's worden uitgespaard voor de gemeente.

Dit lijkt wellicht een demotiverende drempel ten opzichte van de burger en bedrijven, maar als partijen daadwerkelijk een onevenredig nadeel ondervinden, dan is een griffierecht van maximaal € 500 en een inspanningsplicht geen onredelijke vraag ten opzichte van de wettelijk verankerde ondergrens van 4% maatschappelijk aanvaardbare nadeel die sowieso niet voor compensatie in aanmerking komt. Het aantonen van de schade komt wettelijke sowieso aan de orde om 'het geclaimde' aan te tonen. En past ook veel beter bij het principe van de Omgevingswet op dit gebied: de bewijslast ligt bij de initiatiefnemer: iemand die iets wil, moet ook aantonen dat het zo is of dat het kan.

6.2.5 Programma

De gemeente kan ook actief maatregelen gaan nemen via een omgevingsprogramma. Hierin neemt ze zelf actie om een doel te bereiken of na testrekenen. Het programma is dus zelfbindend voor de gemeente, tenzij er partijen zijn die zich daar zelf aan committeren. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen, die helpen om de doelstellingen te behalen. Er is geen sprake van direct toezicht op of handhaving van een programma. Vergunningen kunnen bijvoorbeeld dus niet getoetst worden hierop.

De bedoeling van het programma is dat het doel (uit de omgevingsvisie) wordt behaald. Dat gaat niet vanzelf. Daarom benoemt de gemeente in een programma maatregelen. Die maatregelen kunnen bestaan uit (een combinatie van):

- ✓ inzet van communicatie- en informatie-instrumenten;
- ✓ beleidsregels waarin de gemeente aangeeft hoe zij belangen afweegt, feiten vaststelt of wettelijke voorschriften uitlegt bij de uitoefening van een bevoegdheid;
- ✓ inzet van financiële instrumenten, zoals leningen of subsidies;
- ✓ afspraken met organisaties, zoals de ZLTO of het waterschap;
- ✓ feitelijke maatregelen, zoals de uitvoering van projecten door de gemeente;
- ✓ het stellen van algemene regels in het omgevingsplan.

6.2.6 Concrete planologische maatregelen horen in het omgevingsplan

Er is onder de Omgevingswet maar één plaats waar de gemeente concrete sturingsmaatregelen kan nemen. Met algemene regels en eventueel een vorm van toestemming in het omgevingsplan. Alleen op grond van regels in het omgevingsplan kan ook nadeelcompensatie ontstaan. Voorbeelden van maatregelen die de gemeente kan nemen in het omgevingsplan zijn:

- Een gebruiksverbod voor gewasbeschermingsmiddelen opnemen;
- Eventueel hier een vergunningplicht aan koppelen die het gebruik met een omgevingsvergunning of een melding toch mogelijk maakt;
- Gebiedsaanduidingen opnemen met al dan niet een gebruiksverbod (met vergunningstelsel);
- Een verbod opnemen voor toevoeging van nieuwe gevoelige functies
- Al dan niet gekoppeld aan gebieden of normen (*binnen 50 meter van...*);



- Binnen deze regels kunnen ook nuanceringen over soorten middelen en toegepaste technieken worden opgenomen;
- Om vergunning te kunnen krijgen kan in de regels de bewijslast bij de gebruiker leggen;
- Et cetera.

7 Conclusies

De gemeente heeft de volgende vraagstelling voorgelegd:

- 1) Wat kan de gemeente onder de lopende bestemmingsplanprocedures nog ondernemen om de problematiek rondom spuitzones op te lossen en tot een houdbare vaststelling van de bestemmingsplannen te komen?
- 2) Welke (juridische) processtappen zijn nodig om te komen tot in het Omgevingsplan vastgelegde spuitvrije zones van 50 meter in heel de gemeente, dus voor:
 - a) nieuwe wijken;
 - b) bestaande kernen;
 - c) woningen in buitengebied?
- 3) Welke inhoudelijke onderbouwing is nodig om dit stand te laten houden?
- 4) Welk risico is er op nadeelcompensatie?
- 5) Wat kan dat risico de gemeente Hilvarenbeek aan nadeelcompensatie kosten?

7.1 Lopende bestemmingsplannen

Er zijn meerdere opties, maar het advies is om:

- I. Via een schikking met de grondeigenaren het plan toch (ongewijzigd) vastgesteld te krijgen; of
- II. Een spuitzone rondom het plangebied te leggen ende planschade te accepteren als ontwikkelingskosten en neer te leggen bij de initiatiefnemer.

7.2 Spuitvrije zones voor heel de gemeente in het Omgevingsplan

7.2.1 Gevoelige functies en niet alleen woningen

Er is nauwelijks verschil tussen de drie onderscheiden categorieën als het gaat om het opleggen van spuitvrije zones rondom **'gevoelige functies'**. Het kan in ieder geval niet enkel om woningen gaan als de motivatie voor een dergelijke maatregel gelegen is in het voorzorgsbeginsel t.a.v. de volksgezondheid. Voor een nuancewring in solitaire woningen versus woonwijken of bestaande versus nieuwe woningen zou meer wetenschappelijk inzicht op z'n minst wenselijk zijn, zo niet noodzakelijk.

Er kan dus eigenlijk alleen maar met **een algemene voorzorgsmaatregel** gewerkt worden.

Elke gevoelige functie en persoon die risico loopt heeft in principe 'evenveel recht' op eenzelfde bescherming tegen mogelijke gezondheidseffecten. Tenminste, totdat daarvoor een onderscheid wordt gemaakt door een bevoegd gezag, waarbij wel een nuance voorstelbaar is:

- a) in gebieden, en/of
- b) in soorten functies; en/of
- c) soort activiteit.

Vergelijkbaar met het onderscheid dat gemaakt wordt in geurafstanden en normen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. En hobbydieren tellen niet mee bij geur.

De genoemde categorieën uit de vraagstelling zijn op zich dus niet zozeer relevant, ook omdat er meer **'gevoelige functies'** zijn waar langdurig menselijk verblijf aanwezig is. Zoals sportvelden en kantoren. Het onderscheid 'bestaand' en 'nieuw' is in zoverre relevant dat nieuwe woningen nieuwe beperkingen meebrengen voor derden en dat die tot nadeelcompensatie kunnen leiden. Voor toepassing van het voorzorgsbeginsel is dit onderscheid niet relevant.

7.2.2 Bestaand of nieuw niet relevant voor de bescherming wel voor nadeelcompensatie

In bestaande situaties zal nadeelcompensatie mogelijk beperkt optreden als de Wet gewasbeschermingsmiddelen (Wgb) in acht wordt genomen en wordt gekoppeld aan de algemene omgevingsplanregel. In de Wgb zit immers ook al een verbodsbepaling op grond van het voorzorgsbeginsel. Met een plicht om maatregelen te nemen of het gebruik na te laten. Wel kan de raad rondom bestaande gevoelige functies uit voorzorg alsnog spuitvrijzones opnemen ter beperking van de risico's voor de volksgezondheid.

Als de raad dit wil, dan raden wij aan om dit duidelijk én tijdig aan te kondigen om eventuele nadeelcompensatie zoveel als mogelijk te beperken.

7.3 Te nemen stappen

7.3.1 Stap 1: beleid formuleren en verankeren

Duidelijk is dat in de omgevingsvisie Hilvarenbeek duidelijke ambities moeten worden gesteld, al dan niet gebiedsgericht. Anders zal een omgevingsplanregeling waarschijnlijk vernietigd worden op grond van een onzorgvuldige belangenafweging. Het voorzorgsbeginsel volksgezondheid is de kapstok waarvoor regels moeten worden opgenomen om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid en een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat uit te sluiten.

Het juridische haakje moet 'volksgezondheid' zijn. De gemeente heeft echter geen bevoegdheden om de Europese regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te doorkruisen en kan 'slechts gezondheidsregels' maken.

Of een burgerwoning een andere bescherming kan genieten dan een school of voetbalveld lijkt verstrekkende gevolgen te hebben als dat wetenschappelijk gemotiveerd moet worden. Als er al een onderscheid mogelijk is, dan zal dat op basis van algemene criteria beter uitvoerbaar en houdbaar zijn; *u woont nou eenmaal in een agrarisch gebied, dus gewasbeschermingsmiddelen horen er ook bij. Dus een mindere bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen is aanvaardbaar in het buitengebied.*

7.3.2 Stap 1A: Impactanalyse en afweging

Spuitvrije zones over de hele gemeente opnemen zal tot claims voor nadeelcompensatie leiden en heeft ook een grote impact op de agrarische sector. Onderzocht zal moeten worden wat die impact is. Op de agrarische bedrijfsvoering, wat dit financieel voor de gemeente betekent en of het juridisch goed verdedigbaar is.

Ook zal beoordeeld moeten worden of een spuitverbod betrekking kan hebben op alle gewasbeschermingsmiddelen en of dat de Europese regelgeving daarin per se gevolgd moet worden.

Immers, vanuit het perspectief van de GGD en de Gezondheidsraad zijn risico's voor de volksgezondheid onvoldoende uit te sluiten om ETFAL te garanderen als de Europese toelatingseisen worden gehanteerd (zie bijlage 3). Dat zou betekenen dat Europees toegelaten middelen ook al kunnen leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat in de ogen van de GGD en Gezondheidsraad.

Vanuit praktische overwegingen adviseren wij om bij specifieke nuancering van soorten middelen en de Europese richtlijnen als gemeente echt weg te blijven. Hiervoor ontbreekt gewoon de kennis en voldoende weten schappelijk inzicht.

7.3.3 Stap 2: Keuzes maken: aanvaardbaarheid

Gekoppeld aan het beleid en de impactanalyse kunnen en zullen er waarschijnlijk enkele keuzes gemaakt (moeten) worden. Om nuance aan te brengen. De vraag is daarbij wat aanvaardbaar is en wat een gerechtvaardigd en houdbaar onderscheid is of kan zijn. Hierbij moet gedacht worden aan algemene regels die in het omgevingsplan moeten gaan landen, maar die kunnen verschillen per:

- a. gebied, en
- b. soort gevoelige functie, en
- c. soort activiteit.

7.3.4 Stap 3: Regels in het omgevingsplan opnemen

In ieder geval wordt van de gemeenten wel verwacht dat zij in 2032 ook regels hebben gesteld in het omgevingsplan die de volksgezondheid op goede wijze reguleren. Dat zal echter vooralsnog alleen met gebruik van **kwalitatieve normen**, eventuele **gebiedsindelingen** en verwijzing naar de **Wet gewasbeschermingsmiddelen** mogelijk zijn.

Het advies is om een dergelijke regeling in het omgevingsplan ineens op te nemen in een thematische wijziging van het omgevingsplan. Op basis van vastgesteld beleid.

7.3.5 Stap 4: Vergunningverlening, toezicht en handhaving

En als er eenmaal regels zijn gemaakt, dan moet daar ook op gehandhaafd worden. En daarvoor moet geïnvesteerd worden door de gemeente. In capaciteit en kennis. Dat vraagt ook structureel extra geld. Voor vergunningverlening, juridische ondersteuning en toezicht en handhaving. De benodigde kennis is op de arbeidsmarkt beperkt beschikbaar, schat Ordito in.

7.4 Planschade

Zoals op voorhand al aangegeven kan Ordito niets zeggen over de omvang van en het risico op planschade en nadeelcompensatie. Wel hebben wij aangegeven dat het risico beperkt kan worden door de **voorzienbaarheid** van maatregelen duidelijk en tijdig aan te kondigen. Te beginnen in de omgevingsvisie.

8 Overwegingen voor de gemeente

In dit laatste hoofdstuk geven wij de gemeente enkele overwegingen mee die een relatie hebben tot de problematiek van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en spuitvrije zones.

8.1 Bevoegdheid of taak van de gemeente?

De vraag is of het de taak is van de gemeente om regels te gaan stellen in het omgevingsplan over het gebruik van Gewasbeschermingsmiddelen. Op Europees niveau wordt immers bepaald welke middelen toegelaten worden en wat de gebruiksregels daarbij zijn. Is het de taak van de gemeente om extra regels daarvoor op te nemen? En mag dat überhaupt?

Als het gaat om 'een aanvaardbaar woon- en leefklimaat' zou ook simpelweg gesteld kunnen worden dat het voorzorgsbeginsel uit de Wgb sowieso al verbiedt om (bepaalde) gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken als ook maar het vermoeden bestaat dat er nadelige gevolgen voor mens, dier en milieu kunnen ontstaan. Er geldt derhalve al een gebruiksbeperking bij een (vermoed) risico.

Wellicht kan volstaan worden met een algemene voorzorgsmaatregel in het omgevingsplan die een directe link naar de Wgb legt, al dan niet gekoppeld aan een verbod of regeling dat de gebruiker moet aan (kunnen) tonen dat het risico aanvaardbaar is.

8.2 Impact van spuitvrije zones

De vraag is wat de impact van eventuele maatregelen op met name de agrarische sector is? Er gelden nu enkel beperkingen vanuit de Wgb voor het gebruik. Voor de meeste agrarische gronden geldt geen planologische beperking. Een aanvullende regeling in het omgevingsplan (lees: een mogelijk spuitverbod) kan grote impact op de agrarische sector hebben. Afhankelijk van het toepassingsbereik van deze regeling. Het agrarisch belang wordt dan geraakt. En daarmee wellicht ook een groot deel van de agrarische bedrijfsvoering.

Een vergelijking met de huidige problematiek van de PAS-melders lijkt hier op z'n plaats. Dit zal goed in beeld gebracht moeten worden om een goede afweging te kunnen maken.

8.3 Wat is wel en niet aanvaardbaar of 'evenwichtig'?

Wanneer acht de gemeente dat er sprake is van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat', ofwel ETFAL? Deze vraag zal moeten worden beantwoord. Op z'n minst in algemene termen. Wat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden.

De enige houvast die daarbij uit de jurisprudentie voortgevloeid is lijkt in algemene termen de 50-meter spuitvrije zone te zijn. Echter, vanuit perspectief van de volksgezondheid kunnen ook buiten die zone risico's voor de volksgezondheid voorkomen.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om hier iets van te vinden en keuzes hierin te maken. Bijvoorbeeld gebiedsgerichte keuzes maar wellicht ook door een onderscheid in functies en activiteiten. Die keuzes werken dan wel twee kanten op: een nieuwe gevoelige functie moet afstand houden tot bestaande activiteiten, maar nieuwe activiteiten moeten ook afstand houden tot bestaande gevoelige functies.

8.4 Niets doen lijkt geen optie

Spuitzones lijken het nieuwe stikstof te worden in het fysieke domein als iemand het ergens niet mee eens is. Juist omdat het zowel betrekking heeft op het bedrijfsbelang én op 'een aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Het mes spuitzones snijdt aan twee kanten. Maar niets doen lijkt geen optie. En er zal altijd ergens iets ingeleverd moeten worden.

Ter overweging wordt gegeven om dit feit (of risico) maar in te calculeren en zoveel als mogelijk het beleid op orde te brengen en eventuele risico's gewoon maar te accepteren. Nadeelcompensatie kan aan de orde zijn, dat lijkt niet te voorkomen. Zeker niet in een land waar de ruimtebehoefte vele malen groter is dan de beschikbare ruimte. Wel te voorkomen is dat een inhoudelijke afweging geen stand houdt bij de rechter omdat de gemeente zijn huiswerk niet heeft gedaan. Dat is minder goed uit te leggen. Zorg dus dat het beleid op orde is en de keuzes duidelijk zijn.

8.5 Niet alles kan overal

Keuzes moeten er ook gemaakt worden op visieniveau. Voor de voorzienbaarheid én voor de vereiste evenwichtige toedeling van functies. Ben daar ook duidelijk in. Voor dit omgevingsaspect is het de vraag of:

- a. Bepaalde nieuwe 'gevoelige functies' wel overal toegelaten moeten worden?
- b. Voor die functies in bepaalde gebieden een hoger risico's voor de volksgezondheid aanvaardbaar moet zijn?
- c. Bepaalde belastende (milieu)activiteiten in bepaalde gebieden wel toegelaten moeten worden?

8.6 Regels maken betekent ook regels handhaven

Indien de gemeente besluit om extra regels te gaan stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, dan zal daar ook op toegezien moeten worden. Ten aanzien van het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen is op dit moment waarschijnlijk onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar binnen de gemeente en omgevingsdiensten. Ook in de commerciële adviessector is deze kennis niet of nauwelijks beschikbaar. De gemeente zal hier in moeten investeren.

Bijlagen

Bijlage 1: Referentie uit kennisblog Hekkelman Advocaten

Door: Dianne Jennissen, 28 november 2024

50 meter milieuzone op agrarisch perceel; beperking agrariër?

Op 6 november jongstleden (red: 2024) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') een interessante uitspraak gedaan over het opnemen van een 50 meter milieuzone in een bestemmingsplan waarbinnen het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen aan banden is gelegd. Op deze manier trachtte de raad woningbouw nabij een agrarisch perceel (korter dan 50 meter) mogelijk te maken. De eigenaar van dat agrarische perceel komt echter tegen het bestemmingsplan op en stelt dat zijn agrarische gebruiksmogelijkheden (onevenredig) worden beperkt.

Wat oordeelt de Afdeling?

Het betreffende bestemmingsplan voorzag in een planologisch kader voor woningbouw nabij een agrarisch perceel. Dat betreffende agrarische perceel is bij het plangebied betrokken en daarop heeft de raad een 50-meter 'milieuzone' gelegd waarbinnen het verboden is om chemische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. De eigenaar van het agrarische perceel voert aan dat hij hierdoor ernstig wordt beperkt. De raad weerlegt dit door te stellen dat het feitelijke gebruik (bestaande uit het houden van paarden) kon worden voortgezet.

De Afdeling overweegt dat de raad uit voorzorg die milieuzone heeft mogen opnemen. Daarbij kent de Afdeling gewicht toe aan het feit dat:

- 1) dit perceel al niet agrarisch werd gebruikt, en*
- 2) dat agrarisch gebruik op zichzelf wel blijft toegestaan, zij het met een beperking.*

Volgens de Afdeling is geen sprake van een ernstige beperking, nu de betreffende eigenaar van het perceel niet aannemelijk heeft gemaakt (bijv. door middel van een administratie) dat chemische gewasbeschermingsmiddelen werden gebruikt. Ook zou niet aannemelijk zijn gemaakt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk zou zijn voor het huidige feitelijke gebruik (het weiden van paarden). Verder is volgens de Afdeling niet gebleken dat de betreffende eigenaar concrete plannen had om de percelen te gebruiken of verhuren voor agrarische doeleinden. Tot slot stelt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat percelen grotendeels onbruikbaar worden voor agrarisch grondgebruik. De Afdeling wijst erop dat mechanische en biologische onkruidbestrijding nog altijd is toegestaan.

Opvallend is dat de Afdeling bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een 'ernstige beperking' veel gewicht toekent aan het feitelijke gebruik van het betreffende agrarische perceel. Dat heeft in deze

zaak – naar verwachting – te maken met het feit dat de eigenaar ook niet kon aantonen dat dat gebruik in het verleden en/of in de toekomst anders zou zijn. Indien wel sprake zou zijn van agrarisch grondgebruik, zou de belangenafweging er (heel) anders uit zien. In dat geval zal wellicht eerder sprake zijn van een onevenredige beperking, echter acht ik het opnemen van een dergelijke milieuzone ook in zo'n situatie niet onmogelijk.

Beoordeling afstandsnormen gewasbeschermingsmiddelen

Bestaande woningen dicht(er)bij agrarisch perceel waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt toch (!) niet doorslaaggevend bij toestaan nieuwe woning.

Eerder schreef ik al verschillende berichten over de rechtspraak van de Afdeling waarin wisselend werd geoordeeld over de betekenis van bestaande woningen nabij agrarische percelen voor bestemmingsplannen die in nieuwe woningen voorzien. Ik schreef dat geen wet- en/of regelgeving (anders dan bestemmingsplannen) in de weg staat aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij deze bestaande woningen. [Dat stuk lees je hier terug.](#)

Bij uitspraak van 6 november 2024 heeft dit Afdeling opnieuw over dit punt geoordeeld. Aan de orde was een bestemmingsplan dat (onder meer) voorzag in een planologisch kader voor een woning nabij agrarische percelen (20 meter). De agrariër stelde te vrezes voor een belemmering van zijn bedrijfsvoering waarbij gewasbeschermingsmiddelen werden gebruikt. De raad stelde dat zij geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van het gebruik van deze gewasbeschermingsmiddelen omdat op kortere afstand van het agrarische perceel al een burgerwoning staat, waardoor de agrariër al wordt beperkt in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De Afdeling oordeelt – in lijn met hetgeen mijn kantoorgenoot Peter Goumans en ik in deze zaak namens de agrariër betoogde – het volgende :

De enkele-verwijzing van de raad dat er op minder dan 20m afstand van het perceel 1074 al een burgerwoning staat waar [appellante sub 2] en anderen rekening mee moeten houden, is onvoldoende reden om voor de percelen [locatie 2] en [locatie 3] af te kunnen wijken van de afstand van 50m. Er gelden namelijk geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden geteeld en woningen. De aanwezigheid van een burgerwoning op het perceel 1073 leidt er dan ook niet toe dat op de percelen [locatie 2] en [locatie 3] een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

Naar mijn mening de enige juiste uitkomst in dergelijke discussies over bestaande dicht(er)bij gelegen woningen!

Bijlage 2: Referentie uit kennisblog Hekkelman Advocaten

Door: Eveline Thoonen, 29 januari 2025

Gaat de Afdeling een andere koers varen bij spuitzones?

Het is vaste rechtspraak dat een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies (denk aan woningen) en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, moet worden aangehouden bij bestemmingsplannen. Dit in verband met de risico's voor de

volksgezondheid bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Twee uitspraken van de afgelopen maanden geven aanleiding nog eens stil te staan bij deze vaste rechtspraak.

Hoe zit het ook alweer met spuitzones?

Naast de vuistregel van 50 meter volgt uit de rechtspraak dat het mogelijk is om deze afstand te verkleinen. Daarvoor moet een deugdelijke motivering worden gegeven. Die motivering moet zijn gebaseerd op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek (ook wel locatiespecifiek onderzoek). Aan dat onderzoek worden hoge eisen gesteld. Denk daarbij aan de gebruikte methode.

Verder is het vaste rechtspraak dat in beginsel moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden rondom de teelt van gewassen.

Wat stond er nu in de twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? Je leest het in deze blog.

Uitspraak 1: Beperking bedrijfsvoering voldoende meegewogen

In de uitspraak van 25 januari 2023 werd in het kader van een bestemmingsplan aangevoerd dat de raad onvoldoende rekening had gehouden met de belangen van onder meer de naastgelegen agrarische bedrijven. Omliggende agrarische bedrijven zouden door de woning die het plan mogelijk maakt in hun bedrijfsvoering worden beperkt.

De Afdeling wijst op het uitgevoerde onderzoek waarvan zij in het bijzonder de volgende aspecten van belang vindt:

- op het naastgelegen perceel is geen open teelt aanwezig;
- in het onlangs uitgebrachte onderzoek van het RIVM (welk onderzoek wordt niet genoemd) zijn geen gezondheidsproblemen naar voren gekomen die samenhangen met het wonen in de nabijheid van bollenteelt. Dit is door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden bevestigd. Dat geen sprake is van gezondheidsproblemen, komt mede omdat telers in de regel niet spuiten bij harde wind of een windrichting richting woningen;
- het advies om een haag te planten om eventuele drift of andere kansen op aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen in (de tuin van) de woning zoveel als mogelijk uit te sluiten. Dit is via een voorwaardelijke verplichting in de planregels geborgd.

De raad heeft hiermee volgens de Afdeling de belangen van de omliggende bedrijven uitvoerig in kaart gebracht en in zijn belangenafweging betrokken. Daarmee heeft de raad de belangen van omliggende agrarische bedrijven voldoende meegewogen, aldus de Afdeling.

Met andere woorden:

- De vuistregel van 50 meter (en afwijking daarvan) komt in zijn geheel niet aan de orde;
- Het onderzoek van het RIVM rondom gezondheidseffecten vindt de Afdeling belangrijk, en;

- *De maximale planologische mogelijkheden voor de teelt van (andere) gewassen blijven onbesproken, evenals de driftreductie van een haag en onderbouwing daarvoor.*

Uitspraak 2: Woon- en leefklimaat; afwijken van vuistregel voldoende gemotiveerd

Een tweede noemenswaardige uitspraak van 2 november 2022 gaat over het wijzigingsplan 'Hooghoutseweg 27, Biezenmortel'. Dit wijzigingsplan maakt agrarische bedrijvigheid, waarbij gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt, mogelijk op korte afstand van de gronden van appellant.

Het college heeft volgens de Afdeling toegelicht waarom in dit geval een kortere afstand dan 50 meter mocht worden gehanteerd. Namelijk omdat via een voorwaardelijke verplichting in de planregels planologisch is verzekerd dat een struweelhaag wordt aangelegd en in stand wordt gehouden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het gebruik van gronden voor open teelten van sierplanten en bomen en boomgaarden binnen een afstand van 30 meter tot gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen is verboden.

Het locatiespecifieke onderzoek, in het bijzonder de onderbouwing voor de driftreductie van een haag, en de maximale planologische mogelijkheden van teelt van andere gewassen waarbij gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt, komen niet aan de orde in deze uitspraak.

-

Andere koers?

Het is onduidelijk hoe de recente uitspraken zich verhouden tot de vaste rechtspraak van de Afdeling over de vuistregel van 50 meter, het locatiespecifieke onderzoek en de maximale planologische mogelijkheden. Gaat de Afdeling een andere koers varen bij dit onderwerp? Of zijn de uitspraken te verklaren door de wijze waarop de appellanten hebben geprocedeerd?

Bijlage 3: Referentie uit GGD-advies spuitzones Beverakkers V

Door: M. Scholtes / R. van Aalsburg, 27 september 2024

Uitgangspunt spuitzone 50 meter

In omgevingsrechtelijke jurisprudentie is onderstaande formulering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") sinds jaar en dag gangbaar:

"Er bestaan geen wettelijke bepalingen inzake de minimaal aan te houden afstanden tussen boomgaarden waarin met bestrijdingsmiddelen kan worden gespoten en nabijgelegen woningen en daarbij behorende tuinen en andere gevoelige functies. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 23 september 2009 in zaak nr. 200900570/1/R2, is toepassing van de vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid in de fruitsector waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk. In bijzondere gevallen kan onder omstandigheden met een geringere afstand worden volstaan."[2]

De afstand van 50 meter is ontstaan in relatie tot de fruitsector, maar is inmiddels gangbaar in relatie tot alle agrarische bedrijvigheid waarin gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden toegepast. Om een kleinere spuitzone mogelijk te maken, is locatiespecifiek onderzoek nodig. Er is op dit moment geen geaccepteerde onderzoeksmethode voorhanden voor het uitvoeren van een locatiespecifiek onderzoek. (bron: Spuitzones: op welke afstand? - ALEX advocaten)

Beoordeling GGD

De vraag is of er voldoende afstand wordt gehouden tot de woningen op de planlocatie in verband met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de omringende agrarische percelen. Vanuit gezondheid is het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarnaast is bekend dat mensen die dichtbij percelen wonen worden blootgesteld aan gewasbeschermingsmiddelen.

De afstand van 50 meter wordt in zijn algemeenheid ook door de GGD als minimale afstand gehanteerd als spuitzone, hoewel deze niet gezondheidskundig onderbouwd is. De GGD beantwoordt hier de vraag of het aannemelijk is dat het verkleinen van de spuitzone van 50 naar 25 meter, gegeven de voorgestelde maatregelen, tot een vergelijkbare blootstelling van omwonenden leidt, zoals door het adviesbureau wordt gesuggereerd.

[...]

Samenvatting

Samenvattend is er nog veel onduidelijk over de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op gezondheid. De in jurisprudentie gehanteerde 50 meter afstand van een spuitzone kan hierdoor nog niet gezondheidskundig onderbouwd worden. [...] Mede hierdoor adviseert de Gezondheidsraad voorzorg toe te passen [...] Verder wijst de GGD erop dat de driftreducerende technieken waar in het briefrapport over wordt gesproken niet gebruikt kunnen worden om de afstand van de spuitzone te verkleinen.

Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat er nog veel onduidelijkheid is over de mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid van omwonenden. Naar het oordeel van de GGD is het niet te adviseren om de afstand van de spuitzone van 50 naar 25 meter te verkleinen.