

Afwegingsnotitie

woningbouw en gewasbeschermingsmiddelen



Ordito Gilze BV
d.d. 6 oktober 2025

*In opdracht van de gemeente Hilvarenbeek,
team ROV*

1	Inleiding.....	3
1.1	Probleemformulering.....	3
1.2	Algemeen: de gemeenteraad heeft beleidsruimte	3
2	Ambities in Hilvarenbeek	7
2.1	Woningbouwopgave	7
2.2	Omgevingsvisie Hilvarenbeek.....	7
3	Hoe gezondheid wordt meegenomen	13
3.1	Gezondheid in de leefomgeving	13
3.2	Algemene lijn uit de Wro: 50 meter aanhouden	13
3.3	ETFAL en gezondheid	14
3.4	Algemeen advies: pas het voorzorgsbeginsel toe.....	14
4	Beleid voor gewasbeschermingsmiddelen.....	15
4.1	Europees beleid	15
4.2	Landelijk beleid	15
4.3	Provincie Noord-Brabant.....	16
5	Wat kan de gemeente doen?	18
5.1	Omgevingswet: sturen op doelen en maatschappelijke opgaven	18
5.2	Plannen onder de Wro.....	18
5.3	Jurisprudentie Wro	19
5.4	Omgevingswet.....	20
5.5	Collegebesluit oplossingsrichting woningbouwlocaties.....	21
6	Afwegingen	22
6.1	Constateringen	22
6.2	Afwegingen voor te nemen maatregelen	23
6.3	Doorkijk naar het omgevingsplan	28
7	Concrete maatregelen	29
7.1	Bestemmingsplan Vroonacker IV	29
7.2	Bestemmingsplan Beverakkers V	30
7.3	Aanvaardbaarheid bestaand gebruik	31
7.4	Omgevingsplan Hilvarenbeek	31

1 Inleiding

1.1 Probleemformulering

Net als vele andere gemeenten staat de gemeente Hilvarenbeek voor de uitdaging om verschillende opgaven te realiseren in de fysieke leefomgeving. Waarbij de opgaven en belangen niet altijd even goed met elkaar zijn te verenigen. Of zelfs belemmerend naar elkaar werken. Dat vraagt om keuzes van de gemeenteraad die niet altijd alle belangen tegelijk zullen dienen. En soms zelfs om keuzes te maken die bepaalde belangen frustreren of benadelen.

Eén van de risicofactoren voor de volksgezondheid is het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in met name de landbouw. Deze afwegingsnotitie gaat in op het gebruik van deze chemische gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot de volksgezondheid en de woningbouwopgave die de gemeente heeft.

Concreet liggen er aan de gemeenteraad nog twee grotere bestemmingsplannen voor waarbij het belang van de woningbouw conflicteert met het belang van de agrarische sector voor wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hierin zal de gemeenteraad een keuze moeten maken wat zwaarder weegt.

1.2 Algemeen: de gemeenteraad heeft beleidsruimte

Beleidsruimte in een bestemmingsplan betekent dat de gemeenteraad ruimte heeft bij het maken van keuzes bij de vaststelling van het plan, waarbij een afweging wordt gemaakt van alle betrokken belangen. Dit betekent dat de gemeenteraad zelf bepaalt welke bestemmingen en regels voor een gebied passend zijn. Deze ruimte is beperkt tot wat redelijk en proportioneel is. En moet voldoen aan een goede ruimtelijke ordening.

De gemeenteraad heeft dus beleidsruimte om keuzes te maken over wat hij belangrijk vindt en wat minder belangrijk is. Die belangenafweging moet zorgvuldig gemaakt worden en leiden tot proportionele maatregelen.

1.2.1 Belangenafweging

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet de gemeenteraad alle belangen afwegen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de wensen van omwonenden, economische belangen maar ook het maatschappelijk belang of het belang van de natuur.

Nu de druk op de beschikbare fysieke ruimte in Nederland alsmaar hoger en hoger wordt, zullen er ook meer ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt. Daar heeft de gemeenteraad dus een bepaalde ruimte in. Dit betekent echter nog niet dat de raad daar

een onbeperkte vrijheid in heeft. Anderzijds zal de rechter niet toetsen of een bestemmingsplan ‘de beste oplossing’ is, maar wel of de gemeenteraad in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat het plan bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening en dat de raad daarbij een zorgvuldige afweging heeft gemaakt tussen de verschillende belangen.

1.2.2 *Zorgvuldigheid*

Een zorgvuldige belangenafweging bij een bestemmingsplan betekent dat de gemeente alle relevante belangen van verschillende partijen afweegt bij het nemen van het besluit. Dit is een algemeen beginsel uit het bestuursrecht (artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht). De raad geeft aan welke belangen zijn betrokken en waarom een bepaald belang zwaarder weegt. De raad motiveert ook dat er geen onevenredige gevolgen ontstaan voor bepaalde partijen, in verhouding tot de te dienen doelen van het plan. De gemeente moet daarbij de nodige kennis verzamelen en de relevante belangen afwegen bij het voorbereiden van een besluit. Stappen die gevolgd moeten worden zijn nergens verankerd, maar komen op het volgende neer:

1. Identificeren van belangen: welke belangen spelen er?
2. Afwegen van de belangen: afwegen tegen elkaar en welk belang telt zwaarder.
3. Onderbouwing van de keuze: keuzes duiden en waarom weegt een bepaald belang zwaarder.

De Afdeling bestuursrechtspraak controleert of deze afweging zorgvuldig is gemaakt en of er geen sprake is van een onredelijke belangenafweging.

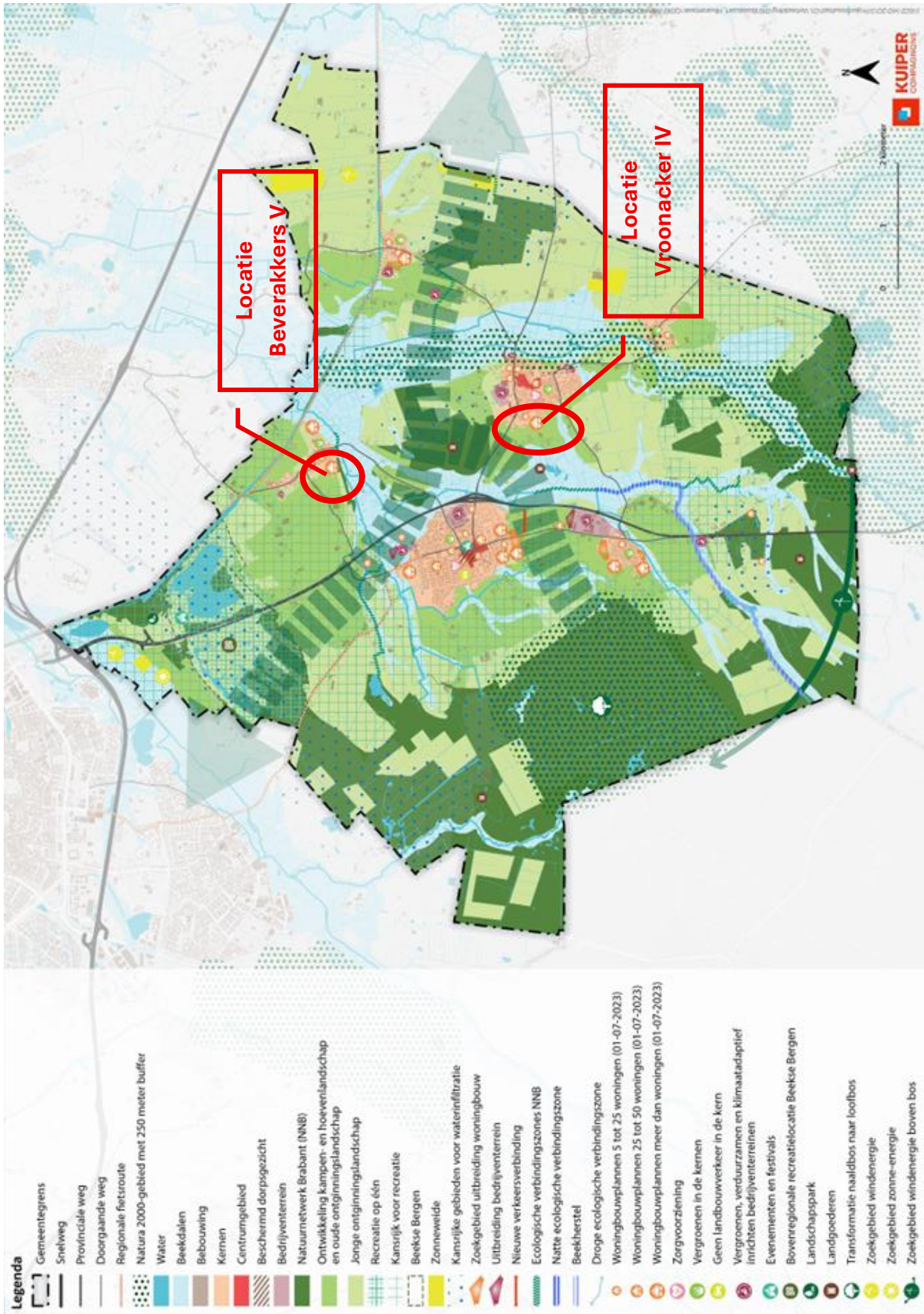
1.2.3 *Proportioneel*

Een redelijke belangenafweging betekent dat de afweging ook moet leiden tot proportionele maatregelen. Er moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen verschillende belangen, waarbij de omvang en aard van de belangen, de alternatieven en de beslissing in verhouding tot elkaar staan. Dit betekent dat het besluit rekening moet houden met de belangen van verschillende partijen en alternatieven worden betrokken. Deze afweging mag niet in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en moet dus redelijk zijn. De maatregelen die uit de afweging voortkomen moeten dan ook proportioneel zijn en mogen niet tot onredelijke gevolgen leiden. Dit leidt tot de volgende twee vervolgstappen:

4. Vergelijking met alternatieven: zou een ander besluit ook kunnen om de doelen te dienen en wat zijn dan de gevolgen?
5. Is het proportioneel? Drukt het ene belang niet te zwaar op andere belangen?

Maar wanneer is de afweging dan proportioneel? Daar is geen eenduidig antwoord op te geven. Het besluit moet in alle redelijkheid genomen worden en worden gezien in het licht van de te dienen doelen.

Het helpt daarbij als er op visieniveau duidelijke keuzes zijn gemaakt, dat bepaalde maatregelen redelijkerwijs te verwachten (voorzienbaar) waren en dat er met gelijke maat gemeten wordt. Belangrijk is ook dat keuzes niet zomaar tot een 'koude sanering' leiden en dat alternatieven beschikbaar blijven of komen.



Figuur 1. Visiekaart, omgevingsvisie Hilvarenbeek september 2025. In rood aangeduid de locaties Vroonacker IV en Beverakkers V

2 Ambities in Hilvarenbeek

2.1 Woningbouwopgave

Algemeen bekend is dat in Nederland een woningbouwopgave ligt die onvoldoende (snel) wordt gerealiseerd. De planvoorraad die woningbouw mogelijk maakt is in heel Nederland lager dan de (acute) woningbehoefte. Zowel kwantitatief als kwalitatief. In de gemeente Hilvarenbeek moeten o.b.v. de regionale woondeal de komende tien jaar minimaal 710 woningen bijkomen.

In de omgevingsvisie van Hilvarenbeek heeft de gemeenteraad opgenomen dat er ook verder gekeken moet worden dan dat. Het blijft niet bij die actuele opgave van 710 woningen. Na 2030 is er nog steeds behoefte aan meer woningen. Daarnaast heeft de Stedelijke Regio Breda-Tilburg (SRBT) als onderdeel van NOVEX Stedelijk Brabant tot 2040 een opgave van ongeveer 80.000 woningen. Dit is vertaald in de regionale woondeal naar 42.905 toegevoegde woningen tot aan 2040, waarvan 23.177 tot en met 2026.

De bestemmingsplannen die op korte termijn voor worden gelegd aan de gemeenteraad ter vaststelling geven invulling aan een groot deel van de woningbouwbehoefte voor komende jaren.

- Het bestemmingsplan Vroonacker IV maakt ca 195 nieuwe woningen mogelijk.
- Het bestemmingsplan Beverakkers V maakt ca 72 nieuwe woningen mogelijk.

Dat is dus een aanzienlijk deel van de concrete woningbouwopgave tot 2030. Het maatschappelijke belang van beide bestemmingsplannen voor de woningbouwopgave is dus groot.

2.2 Omgevingsvisie Hilvarenbeek

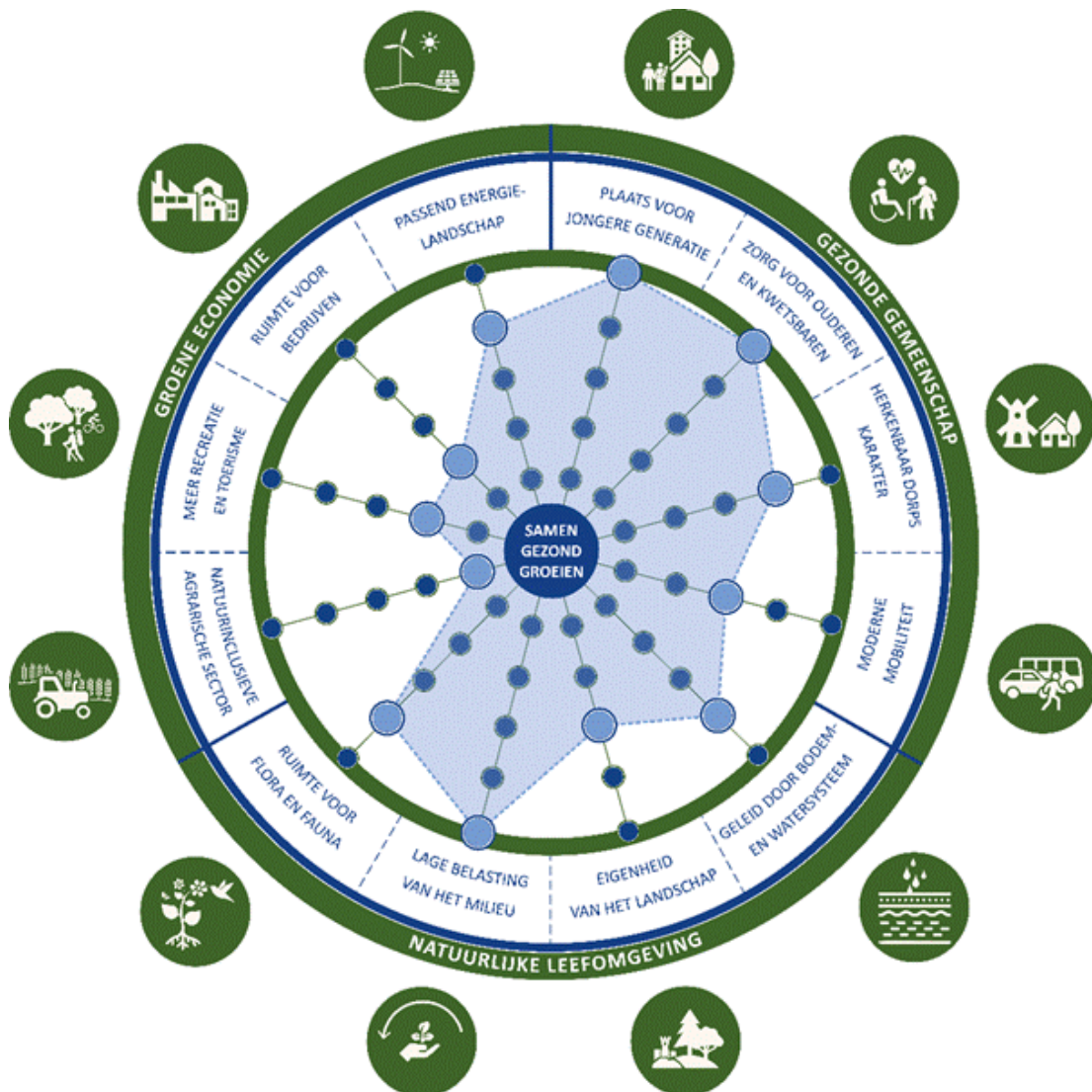
2.2.1 Woningbouw

Hiervoor heeft de gemeente Hilvarenbeek in de omgevingsvisie een aantal locaties aangewezen. Deze woningbouwlocaties geven invulling aan de bestaande behoefte en de wens om te groeien en woningen te bieden, passend bij de schaal van de gemeente en goed verdeeld over de verschillende kernen. De (grotere) woningbouwlocaties zijn in de omgevingsvisie opgenomen en ook op de visiekaart concreet aangegeven. In de omgevingsvisie scherpt de gemeente haar beleid op onderdelen aan. De algemene ambitie is **'Samen gezond groeien!'**.

Dit is in de visie vertaald in de centrale opgave om plaats te bieden voor groei van woningen en bedrijven. N de kernvisie van de gemeente (hoofdstuk 5) is dat uitgewerkt in verschillende ambities die voor het jaar 2050 op dit moment nagestreefd worden door de gemeente.

Daarbij is het belangrijk dat de economie ook een bijdrage levert aan een gezondere leefomgeving voor mens, plant en dier. Bijvoorbeeld door duurzaam ondernemerschap en reductie van uitstoot door bedrijven; *‘De gemeente zorgt ervoor dat acties in het kader van groei geen negatief effect hebben op de omliggende omgeving en toekomstige generaties.’* (zie paragraaf 5.1, Omgevingsvisie Hilvarenbeek).

2.2.2 Afwegingskader woongebieden



Figuur 2. Afwegingskader uit de omgevingsvisie Hilvarenbeek voor woningbouw.

In de omgevingsvisie heeft de gemeente de kernvisie uitgewerkt in een themagerichte benadering. Met twaalf algemene ambities die per hoofdthema zijn uitgewerkt: een gezonde gemeenschap, een groene economie en een natuurlijke leefomgeving. Hierbij is duidelijk prioriteit gegeven aan de woningbouwopgave die er ligt, waarbij verder wordt gekeken dan de korte termijn tot 2030.

In hoofdstuk 7 van de omgevingsvisie heeft de gemeente deze thema's voor de verschillende gebiedstypen gebruikt om de afweging te maken wat de concrete doelen zijn in die gebiedstypen. Hierbij is van belang dat de gewenste toekomstige functie(s) bepalend zijn voor de doelen in de gebiedstypen. Voor uitbreiding van woongebieden of bedrijventerrein zijn de doelen voor die gebiedstypen dus leidend.

De afwegingen uit Tabel 1 zijn gemaakt voor de woongebieden. Voor deze afwegingsnotitie zijn de meest relevante thema's uit het afwegingskader nadrukkelijker weergegeven.

Thema	Afweging
	<p><i>De focus ligt op het realiseren van voldoende passend woningaanbod om zo plaats te bieden aan de jongere generatie. Dit is cruciaal voor de ontwikkeling van Hilvarenbeek, omdat zij bijvoorbeeld zorgmedewerkers en mantelzorgers zijn.</i></p>
	<p><i>Ook Hilvarenbeek vergrijsst. Daarom moeten we ons daarop voorbereiden. In de kernen zoeken we naar geschikte locaties voor zorgwoningen.</i></p>
	<p><i>We zetten in op het behoud van het dorpse karakter om ervoor dat zorgen dat kernen hun eigen identiteit behouden en de kernen niet aan elkaar groeien. Hierbij staat ook de aansluiting en overgang van de kernen en het landschap centraal.</i></p>
	<p><i>We blijven een autoafhankelijke gemeente, maar tegelijkertijd stimuleren we actieve mobiliteit door extra aandacht te hebben voor wandelen en fietsen door middel van veilige (snel)fietsverbindingen.</i></p>
	<p><i>Nieuwe ontwikkelingen worden geleid door bodem en water. We nemen maatregelen om absorptie te verbeteren en wateroverlast te voorkomen. In woongebieden nabij de beekdalen kan het natter zijn.</i></p>
	<p><i>We versterken de doorkijkjes vanuit de woongebieden naar het landschap en trekken het groen verder de kernen in met respect voor de cultuurhistorisch waardevolle landschappen en structuren.</i></p>
	<p><i>We hanteren de hoogste ambitie om overlast van bijvoorbeeld geur te verminderen. Dit doen we door in het omgevingsplan beperkingen op te leggen aan agrariërs. Dus niet in dit deelgebied. Ook willen we – gelet op evenwichtige toedeling van functies aan locaties – geen veehouderijen of andere niet-inpasbare bedrijven (bedrijven die niet voldoen aan de door de gemeente gestelde geurnormen) in of nabij kernen. Op deze locaties is ruimte voor alternatieve functies zonder hinder voor de omgeving zoals wonen of maatschappelijke voorzieningen.</i></p>



We versterken groenstructuren en het groene karakter van de woonomgeving. Nieuwe woningen zijn natuurinclusief en klimaatadaptief.



We hebben een lagere ambitie voor een natuurinclusieve agrarische sector omdat landbouw in de kernen nauwelijks voorkomt en alleen aan de randen van de kernen.



Voor recreatie en toerisme ligt de focus in andere gebieden. In de woongebieden is dit nauwelijks aan de orde.



Kleine bestaande bedrijven in de woongebieden mogen blijven, maar we bieden geen ruimte aan nieuwe bedrijven. Nieuwe bedrijven vestigen zich op de daarvoor bestemde locaties. Voor kleine bedrijven aan huis blijven we wel mogelijkheden bieden.



Het inpassen van energieopwekking – in de woongebieden met name zon op daken – is noodzakelijk voor het behalen van de doelstellingen. We bieden ruimte aan initiatieven en collectieve oplossingen.

Tabel 1. Afwegingen uit de omgevingsvisie Hilvarenbeek voor woongebieden.

2.2.3 Bodem en water

Voor bodem en water is het beeld voor de toekomst onder meer dat de kernvisie voor 2050 heeft geleid tot een betere kwaliteit van het oppervlaktewater. Mede door bijsturing op het landgebruik in het buitengebied. En minder verharding, groter en voller groen en meer ruimte voor wateropvang binnen de kernen.

Ook is voor de bescherming van de (beschikbare) drinkwatervoorraad het voorkomen van uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen van belang. Dit is één van de maatregelen die het waterschap heeft om onder andere de drinkwatervoorraad op peil te houden. De gemeente onderschrijft het maatschappelijke belang van die doelen (zie paragraaf 5.2 en 6.4.4, Omgevingsvisie Hilvarenbeek).

2.2.4 Buitengebieden

Rondom de grote kernen en de natuur moeten de geuroverlast en stikstofuitstoot worden verlaagd. De impact van de agrarische sector op de leefomgeving is in 2050 verlaagd waardoor er winst is gehaald voor de gezondheid van mens, plant en dier.

Rond de kernen is meer recreatie, hebben agrarische ondernemingen een nevenfunctie en zijn agrarische locaties omgevormd tot kleine landschappelijke clusters met woningen. De agrarische sector is anno 2050 in balans met de bodem- en watersysteem en de gezondheid van mens, plant en dier. Zo is de teelt passend bij de locatie. De schadelijke uitstoot rondom woonlocaties en natuur is verminderd (zie paragraaf 5.2, Omgevingsvisie Hilvarenbeek).

2.2.5 Agrarische sector

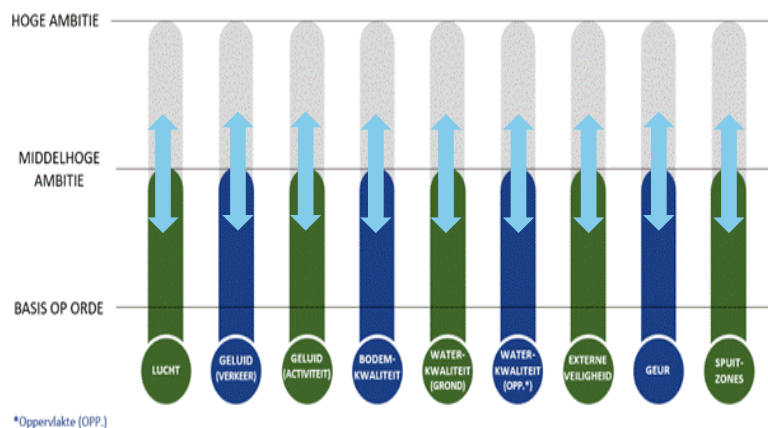
Over de agrarische sector stelt de omgevingsvisie duidelijk dat over de gehele lijn het terugdringen van schadelijke uitstoot voor natuur én mens de ambitie is. Vooral vlakbij de kwetsbare natuurgebieden en woonkernen. Het grondgebruik moet meer in balans komen met de potentie van het plaatselijke bodem- en watersysteem. Onder meer door toepassing van de best beschikbare technieken om de kwaliteit van de leefomgeving te ontzien. De gemeente biedt bijvoorbeeld geen ruimte voor agrarische activiteiten met een negatieve invloed op de lokale leefomgeving, zoals bijvoorbeeld lelieteelt. Ter bescherming van de gezondheid van mens, plant en dier; *‘In kwetsbare natuurgebieden en nabij woningbouw verminderen we de milieudruk en belastende bedrijfsactiviteiten.’* (zie paragraaf 6.3.4, Omgevingsvisie Hilvarenbeek).

2.2.6 Gewasbeschermingsmiddelen

In de omgevingsvisie gaat de gemeenteraad ook in op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot de te realiseren doelen uit de visie. Deels zal dat nog uitgewerkt moeten worden in een programma, maar de bescherming van de gezondheid van bewoners staat voorop. In de visie is vastgelegd dat spuitvrije zones worden geïntroduceerd ter bescherming van nieuwe gevoelige functies, zoals wonen. Daar is zelfs een afstandsnorm van 50 meter bij genoemd voor gronden waar chemische gewasbeschermingsmiddelen niet (meer) mogen worden gebruikt. Andere vormen van gewasbescherming mogen wel (zie paragraaf 6.3.4, Omgevingsvisie Hilvarenbeek).

2.2.7 Milieumengpaneel

In de omgevingsvisie wordt gebruik gemaakt van het milieumengpaneel om de ambitie van de gemeente op bepaalde milieuthema's vast te leggen. En dat per deelgebied. Hoe hoger de milieumambitie, hoe hoger de (extra) eisen van de gemeente die bovenop de wettelijke eisen worden gelegd in omgevingsprogramma's en



Figuur 3. Opzet van het milieumengpaneel uit de omgevingsvisie.

het omgevingsplan. In dat milieumengpaneel zijn spuitzones ook opgenomen en voor de verschillende deelgebieden in de gemeente ook verschillende ambities opgenomen. Over

het algemeen liggen die ambities vrij hoog, hetgeen het belang van dit aspect (zie Figuur 3).

Het kwaliteitsniveau per deelgebied biedt een globale ambitie van de gemeente voor het gehele deelgebied, maar is niet specifiek bindend voor alle locaties. De uiteindelijke, verplichte eisen worden opgenomen in het omgevingsplan en kunnen ook anders zijn of worden in de loop van de tijd. In onderstaande Tabel 2 is de huidige ambitie voor -sputzones per gebiedstype uit de omgevingsvisie opgenomen.

Deelgebied	Ambitie spuitzones	Uitleg
Woongebieden	hoge ambitie	<p>Spuitvrije zones zijn nodig om woongebieden / gevoelige functies te beschermen tegen overbelasting (woon- en leefklimaat)</p>
Agrarisch buitengebied	basis op orde	<p>Gewasbescherming is onderdeel van agrarisch gebruik. Bestaande gevoelige functies zouden voldoende beschermd moeten worden via wettelijke eisen.</p>

Tabel 2. Ambities milieumengpaneel omgevingsvisie Hilvarenbeek.

3 Hoe gezondheid wordt meegenomen

Het bestemmingsplan of het omgevingsplan kan bepalen dat functies, die negatieve gezondheidseffecten kunnen hebben, zoals veehouderijen (o.a. zoönose-risico's) of zware industrie (o.a. stof- en geluidhinder), niet zijn toegestaan in bepaalde gebieden. Via het inperken van de functies wordt een aanvaardbaar woon- en leefklimaat geborgd. Omgekeerd kan het bestemmingsplan ook positieve maatregelen bevatten, zoals het reserveren van ruimte voor groene speelplekken, sloop van overtollige bebouwing en kindvriendelijke fietsroutes. Ook wel het stimuleren van functies of activiteiten.

Een goed woon- en leefklimaat is een essentieel onderdeel van een 'goede ruimtelijke ordening' (onder de Wro). Of de evenwichtige toedeling van functies (ETFAL onder de Ow) en omvat aspecten die direct of indirect de volksgezondheid (kunnen) beïnvloeden. De gemeenteraad moet bij een bestemmingsplan of het omgevingsplan een belangenafweging maken, waarbij onder meer de volksgezondheid één van de afwegingsaspecten is.

3.1 Gezondheid in de leefomgeving

Volksgezondheid is inmiddels een onderdeel van de Omgevingswet, maar ook een onderdeel van een 'goede ruimtelijke ordening' (Wro). Met het oog op een goed woon- en leefklimaat. Onder de Omgevingswet (Ow) is volksgezondheid concreet in de wet benoemd als één van de te beschermen belangen in de fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen dit onder de Ow doen door bijvoorbeeld functies te beperken of te stimuleren. Onder de Wro haakt gezondheid aan onder het borgen van een goed- woon en leefklimaat. De gezondheid van bewoners is derhalve binnen de Wro én de Ow een afwegingsaspect bij de vaststelling van de mogelijkheden en regels voor de fysieke leefomgeving.

3.2 Algemene lijn uit de Wro: 50 meter aanhouden

De algemene lijn van die jurisprudentie is dat een goed woon- en leefklimaat alleen geborgd kan worden als de richtafstand van 50 meter wordt aangehouden tussen gronden waar gewasbeschermingsmiddelen (mogen) worden gebruikt en gevoelige functies (zie bijvoorbeeld ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2044 en ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:807). Uitsluitend in specifieke lokale situaties, waarbij de concrete teeltwijzen en bestrijdingsmiddelen en -technieken, alsmede omgevingsfactoren bekend zijn, lijkt op grond van specifiek onderzoek met andere maatregelen een kortere afstand afweegbaar te zijn.

Zoals gesteld is onder de Wro 'een goede ruimtelijke ordening' uitgangspunt. Daaronder valt ook het 'borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat' en dus ook de risico's voor de volksgezondheid. Nu er geen concreet meetbare of te motiveren andere

wetenschappelijke inzichten worden geaccepteerd dan de algemene lijn van 50 meter om voldoende borging biedt, is een spuitvrije zone van 50 meter rondom gevoelige functies en locatie de enig houdbare maatregelen in een bestemmingsplan. De jurisprudentie in dit kader is daar ook duidelijk over.

3.3 ETFAL en gezondheid

De overheden werken samen met andere partijen aan een gezonde leefomgeving. Dit doet elke partij vanuit zijn eigen bevoegdheden en instrumenten. Hierbij is er een verwevenheid met andere sporen, zoals natuur, klimaat en water, maar ook de woningbouw en het agrarische belang. Er zijn ook tegenstrijdigheden tussen functies die kunnen worden toegelaten. En de daarbij behorende activiteiten. Zoals bedrijvigheid en landbouw ten opzichte van wonen. Of landschap ten opzichte van energievoorziening.

De verdeling van die functies over onze leefomgeving moet evenwichtig gebeuren (onder de Ow). En onder de Wro een goed woon- en leefklimaat borgen. Volksgezondheid is hierbij een relevant aspect.

Bekend is dat bepaalde activiteiten een grote impact (kunnen) hebben op de gezondheid van omwonenden. Hieronder valt ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn meer en meer aanleidingen om dat gebruik te heroverwegen. Zo blijkt ook uit meerdere uitspraken door de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State.

3.4 Algemeen advies: pas het voorzorgsbeginsel toe

Ook de Gezondheidsraad heeft eerder al geadviseerd om de risico's van gewasbeschermingsmiddelen nader te onderzoeken en totdat er betere wetenschappelijke inzichten zijn verkregen het voorzorgsprincipe toe te passen als het gaat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De lopende onderzoeken lijken niet op korte termijn tot concreet betere inzichten te leiden en ook aanpassing van de toegestane middelen zullen (op korte termijn) niet alle risico's weg (kunnen) nemen (zie GGD-advies, d.d. 27-09-2024, kenmerk WMGMW-573577165-34136 inzake *Spuitzones bestemmingsplan Beverakkers te Hilvarenbeek*).

De GGD adviseert in voornoemde advies duidelijk dat een kortere afstand dan 50 meter naar gevoelige functies vanuit het gezondheidsbelang niet kan worden gemotiveerd. Geadviseerd wordt om het voorzorgsbeginsel toe te passen om de risico's zoveel als mogelijk uit te sluiten.

4 Beleid voor gewasbeschermingsmiddelen

In verschillende domeinen, zoals natuur, water, bodem en gezondheid zijn er momenteel knelpunten die vragen om extra inzet en een gerichte aanpak ten aanzien van (het gebruik van) gewasbeschermingsmiddelen. Maar wat kàn de gemeente? En wat doen andere partijen (wel of niet).

Het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen is opgebouwd uit Europese verordeningen en richtlijnen en nationale wetgeving. Elke overheidslaag heeft hierbij zijn eigen taak en bevoegdheden. Dit is mede bepalend voor de afweging van de gemeenteraad over de vraag wát hij kan doen. Binnen zijn eigen bevoegdheden.

4.1 Europees beleid

De **Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen (EG) Nr. 1107/2009** is de basis voor de Europese regels rondom toelating en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De **Richtlijn 2009/128/EG** is gericht op duurzaam gebruik van pesticiden, met als doel risico's voor milieu en gezondheid te verlagen en het gebruik van chemische middelen te verminderen. De verschillende landen moeten actieplannen hebben met kwantitatieve doelen en maatregelen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en pesticiden te verminderen.



4.2 Landelijk beleid

In Nederland gelden de **'Nationale Toekomstvisie Gewasbescherming 2030'** en de **Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)**. Doel is om de risico's voor mens en milieu te beperken en duurzame landbouw te bevorderen. De toelating van middelen gebeurt door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Geen ander gezag is daarvoor bevoegd. Toezicht en handhaving ligt bij instanties zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).



College voor de toelating van
gewasbeschermingsmiddelen
en biociden

Alleen toegelaten gewasbeschermingsmiddelen mogen verkocht en gebruikt worden. De Wgb en het bijbehorende besluit (**Besluit Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden**) regelen dat. Geregeld is dat telers onder andere moeten bijhouden welke middelen zijn toegepast en welke maatregelen zijn genomen. In sommige situaties geldt een certificeringsplicht om te mogen gebruiken. Het zijn echter algemeen geldende regels. Er is echter geen vergunningplicht en controle vindt dus achteraf plaats door de NVWA.

4.3 Provincie Noord-Brabant

De provincie werkt aan een eerste **'Actieplan Gewasbeschermingsmiddelen'** om voor Brabant beleid te maken. Voor de provincie gaat het om het realiseren van de (wettelijke) doelen op het gebied van natuur, klimaat en water. Daarnaast streeft de provincie naar een duurzaam perspectief voor agrarische ondernemers, een vitaal landelijk gebied en een leefomgeving waarin gezondheid en welzijn centraal staan. De volgende provinciale belangen spelen hierbij:

- ❖ **Natuur:**
 - Gewasbeschermingsmiddelen hebben effect op natuurgebieden. Negatieve gevolgen treffen de volle breedte van de natuurdoelen. In de Natura 2000-gebieden, het natuurnetwerk Brabant, het soortenbeleid en de biodiversiteit.
 - Er is onvoldoende inzicht in de effecten op die natuur en natuurgebieden, waardoor concrete en gerichte maatregelen op korte termijn niet realistisch.
- ❖ **Water:**
 - De waterdoelen worden niet overal gehaald. De drinkwatervoorziening staat onder druk. Regelmatig worden te hoge concentraties aangetroffen in het water.
 - De aangetroffen middelen komen uit de landbouw én het gebruik door overheden, bedrijven en burgers. Bijvoorbeeld op verhardingen of in tuinen.
- ❖ **Gezondheid:**
 - Blootstelling kan gezondheidsrisico's opleveren voor omwonenden is inmiddels bekend.
 - Het causale verband is moeilijk aan te tonen, maar de zorgen van omwonenden en gezondheidsdiensten nemen toe.
 - Deskundigen pleiten wordt een betere beoordeling van middelen bij de toelating en het gebruik door de rijksoverheid.
 - Deskundigen pleiten bij het rijk ook voor het verbieden van risicovolle teelten en voor het instellen van spuitvrije zones. Met name bij de bollenteelt.
- ❖ **Beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen:**
 - Het gaat ook om het agrarisch belang. De uitfasering van beschikbare middelen gaat sneller dan de beschikbaarheid van nieuwe middelen.
 - De praktijk vraagt om alternatieven om bepaalde ziekten onder controle te krijgen. Veranderende externe omstandigheden zoals klimaat spelen hierbij ook een rol. Die beïnvloeden de effectiviteit van beschikbare middelen.

Er is veel beweging in de juridische wereld als het gaat om gewasbescherming. De provincie Drenthe onderzoekt mogelijke maatregelen voor specifiek de toepassing van chemische middelen in de lelieteelt bij Natura2000-gebieden, Gedacht wordt aan een *'bollenmoratorium'*. De Afdeling bestuursrechtspraak blijft vasthouden aan een standaard afstand van 50 meter voor gevoelige functies. En de omgevingswet is inmiddels

in werking getreden. Dit terwijl er meer en meer urgente claims op onze fysieke leefomgeving komen.

De meest bevoegdheden liggen bij het rijk. De provincie kan in en rondom natuur- en grondwaterbeschermingsgebieden via de omgevingsverordening nadere regels stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Gemeenten zijn echter primair verantwoordelijk voor het gezondheidsbelang.

De provincie constateert echter ook dat gemeenten voor dit onderwerp contact zoeken met de provincie. Omdat er gezamenlijke belangen spelen en de kennis vaak ontbreekt. Het Actieplan van de provincie moet hier mede invulling aan geven, maar onduidelijk én onzeker is in hoeverre de provincie bruikbare instrumenten voor de gemeente kan leveren als het gaat om volksgezondheid bij de besluitvorming over het omgevingsplan in relatie tot gevoelige functies. Het belang van de provincie is hoofdzakelijk gericht op de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op milieu, water en natuur. Ten aanzien van volksgezondheid heeft de provincie vooral een ondersteunende rol voor de gemeenten. Immers die taak ligt primair bij de gemeenten.

De provincie wil gemeenten vooral ondersteunen door het inzicht in het gebruik en de effecten van de middelen te verbeteren. Door het in beeld brengen van de gezamenlijke belangen, maar ook door kennisdeling en meer samenwerking in het zoeken naar bruikbare instrumenten. Hiervoor wil de provincie onder andere een kennisplatform organiseren. Duidelijk is echter dat op korte termijn geen concrete maatregelen van de provincie mogen worden verwacht om het geschetste (acute) probleem uit paragraaf 1.1 feitelijk ook op te lossen.

5 Wat kan de gemeente doen?

Op grond van hetgeen in hoofdstuk 3 en 4 is beschreven ligt de vervolgvraag voor aan de gemeenteraad wat hij zelf kan doen als het gaat om de volksgezondheid in relatie tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In deze situatie concreet ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot de woningbouwopgave die er ligt en de bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V.

5.1 Omgevingswet: sturen op doelen en maatschappelijke opgaven

De Ow gaat ook uit van de beoogde doelen en ambities en niet zozeer van het bestaande gebruik. Dat bestaande gebruik kan immers helemaal niet (meer) wenselijk zijn vanuit het algemene belang. Omdat de behoefte er niet meer is. Omdat de inzichten zijn veranderd. Of soms omdat andere regels gewoon zijn veranderd. Met de tijd veranderen de doelen in de fysieke leefomgeving. Wat vroeger goed paste is nu soms helemaal niet meer wenselijk. Dat is een andere insteek dan onder de Wro. De Ow beoogt ook meer en beter te sturen op de doelen en opgaven in de maatschappij en minder op het behoud van (vermeende) rechten.

Daarnaast kent de omgevingswet ook het basisprincipe van ‘de vervuiler betaalt’. Als iemand een activiteit in de leefomgeving wil uitvoeren, dan is die initiatiefnemer ook verantwoordelijk voor de gevolgen en de te nemen maatregelen om de leefomgeving te beschermen.

5.2 Plannen onder de Wro

Echter, de eerder genoemde bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V zijn opgestart onder de Wro en zullen ook worden afgerond onder de Wro. Binnen dat juridische kader heeft de gemeente minder mogelijkheden om te sturen op het gewenste eindbeeld. Bestaande (theoretische) rechten worden veel beter beschermd onder de Wro. Zo geldt er onder de Wro bijvoorbeeld een ‘plicht’ om overgangsrecht voor bestaand gebruik en bestaande bebouwing op te nemen in een bestemmingsplan. Onder de Ow is die verplichting er niet meer.

Toch zijn er ook (beperkte) mogelijkheden om bij bestemmingsplannen maatregelen te nemen om de negatieve effecten van gewasbeschermingsmiddelen op (nieuwe) gevoelige functies en locaties in te perken. Of dat tot een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ leidt, zal per situatie moeten worden beoordeeld. Het begint echter bij het maken van keuzes. Wat vindt de gemeenteraad belangrijker?

5.3 Jurisprudentie Wro

5.3.1 *Jurisprudentie: bestaand gebruik*

Als er in het bestemmingsplan geen regels staan over spuitzones of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, dan betekent dit dat het gebruik niet is verboden. Bij het toegelaten agrarische grondgebruik in Hilvarenbeek geldt nergens een gebruiksverbod en moeten gewasbeschermingsmiddelen als regulier gebruik voor de bedrijfsvoering worden gezien (zie bijvoorbeeld ABRvS, d.d. 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:650 en ABRvS, d.d. van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:663). Er geldt dan geen spuitzone ‘van rechtswege’.

De onderbouwing voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is vooral nodig in nieuwe situaties (ontwikkelingen). Bij bestaande, onherroepelijke bestemmingsplannen geldt immers dat bij de vaststelling het aanvaardbare woon- en leefklimaat is aangetoond. Dat is – zogezegd - niet meer appellabel.

5.3.2 *Jurisprudentie: nieuwe situatie*

Onder de Wro moet bij een bestemmingsplan worden gemotiveerd of voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening. Als geen rekening wordt gehouden met spuitzones is zo’n besluit vrijwel altijd onvoldoende gemotiveerd. Mits aangevochten op dit onderdeel.

In de uitspraak ABRvS van 6 februari 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:446) werd beroep aangetekend tegen een plan voor woningbouw. Het zou belemmerend werken voor de bedrijfsvoering van een agrariër. De raad had volgens de rechter daarbij onvoldoende gemotiveerd waarom de woningbouwlocatie werd toegestaan, zonder rekening te houden met het toegestane agrarisch gebruik (met gewasbeschermingsmiddelen) van de gronden. Dat in het oude bestemmingsplan vlakbij al woningbouw was toegestaan ontslaat de gemeente niet om te motiveren dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

5.3.3 *Jurisprudentie: locatie-specifiek onderzoek alleen als concreet gebruik en omstandigheden geborgd zijn*

Hoewel 50 meter als richtlijn wordt gehanteerd, is er ruimte om hiervan af te wijken door locatie-specifiek onderzoek. Een kortere spuitzone is mogelijk als daar een deugdelijke motivering aan ten grondslag ligt. (ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3303 en 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1973 en 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3160). Op grond van een locatie-specifiek onderzoek. Dit onderzoek moet aantonen dat de volksgezondheid en het milieu voldoende beschermd blijven, bijvoorbeeld door:

- driftreducerende maatregelen (speciale spuittechnieken);
- het gebruik van minder schadelijke middelen;
- Fysieke barrières (hagen of bomen die de verspreiding verminderen), of
- Specifieke teeltwijzen, zoals biologische teelt.

Het is wel noodzakelijk dat deze omstandigheden planologische geborgd zijn en blijven zodat wijziging van het gebruik ook wordt uitgesloten of onwaarschijnlijk is.

5.3.4 *Jurisprudentie: uitzonderingen op maximale planologische invulling*

In de Wro-jurisprudentie wordt het uitgangspunt van de maximale planologische invulling in specifieke situaties wel genuanceerd. Er zijn uitzonderingsituaties waarbij de gemeente niet van de maximale planologische invulling hoeft uit te gaan. Een wijziging van het gebruik is dan niet voorzienbaar binnen de planperiode van het bestemmingsplan.

Dit moet wel goed gemotiveerd worden op basis van vrij harde feiten. Bijvoorbeeld als de gronden in gebruik zijn voor een veehouderij, bijvoorbeeld voor het weiden van vee en die veehouderij ook concrete plannen heeft of een recente vergunning heeft die continuering van dat gebruik bevestigen. Ook gedane uitlatingen of melding van zo'n grondgebruiker kunnen relevant zijn voor de gemeente. Bijvoorbeeld als deze in gesprek is met de gemeente over een specifiek gebruik. Of bij de raad of rechter aangeeft dat gewasbeschermingsmiddelen niet zullen worden gebruikt.

Het enkele feit dat een grondgebruiker geen concrete plannen heeft om gewasbeschermingsmiddelen toe te gaan passen is onvoldoende motivatie om ervan uit te gaan dat de planologische mogelijkheid niet wordt gebruikt. Als er wel concrete plannen zijn dat het gebruik zal wijzigen, of een eigenaar voornemens heeft geuit om dat te gaan doen, dan moet juist wel worden uitgegaan van de maximale planologische invulling.

Het is aan de gemeenteraad om een uitzonderingssituatie te motiveren en te voorzien van feiten en specifieke omstandigheden die aantonen dat niet uitgegaan hoeft te worden van de maximale planologische mogelijkheden. Die uitzondering moet vrij concreet worden gemaakt.

5.4 Omgevingswet

Voor de concreet benoemde bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V is de Omgevingswet niet direct, maar wel indirect relevant. Ondanks dat de concrete vaststellingsbesluiten voor beide plannen onder de Wro zullen worden genomen. De Ow biedt immers wel de mogelijkheid om ongewenste activiteiten of functies in de leefomgeving (het grondgebruik in deze situatie) weg te halen. Ook al is er sprake van een bepaald bestaand gebruik.

Eén van de gevolgen van de Ow is het vervallen van het overgangsrecht in het omgevingsplan. Juist omdat het omgevingsplan streeft naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Immers, een standaard overgangsrecht zou er toe leiden dat ook onwenselijk gebruik rechtsbescherming zou hebben en daarmee op gespannen voet kan komen te staan met de te bereiken doelen.

Echter, dat kan niet zomaar en er zal nog altijd een goede afweging moeten worden gemaakt tussen de verschillende belangen. Ook de voorzienbaarheid van een maatregel en de mate waarin alternatieven beschikbaar zijn of worden gesteld weegt dan mee bij de besluitvorming. De aspecten zoals genoemd in paragraaf 1.2 blijven dus van toepassing.

5.5 Collegebesluit oplossingsrichting woningbouwlocaties

Het college van burgemeester en wethouders heeft naar aanleiding van de bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V op 15 juli 2025 besloten om twee oplossingsrichtingen te hanteren voor beide nog vast te stellen bestemmingsplannen. In beide oplossingsrichtingen wordt er een minimale afstand van 50 meter gecreëerd tussen het toestaan van gewasbeschermingsmiddelen en nieuwe gevoelige functies; de zogenaamde **'spuitvrije zone'**: Het kan gaan om een zone met:

- a. *behoud van de agrarische bestemming met een aanduiding 'spuitvrije zone' die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verbied; en/of*
- b. *verandering van de bestemming ten behoeve van een of meer niet-gevoelige functies gelegen tussen de agrarische bestemming en nieuwe een gevoelige functies. Ook binnen de bestemming van deze niet-gevoelige functies wordt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uitgesloten.*

Hiermee wil het college een minimale afstand creëren van 50 meter tussen nieuwe gevoelige functies en gebieden waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan. Dit betekent in veel gevallen een inperking van de planologische mogelijkheden op de betreffende gronden. Bij optie a door het verbieden van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen op de agrarische gronden. Bij optie b door het agrarische gebruik helemaal weg te nemen en daarmee ook het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

Hiermee wordt beoogt om ter plaatse van de nieuwe gevoelige functies (in deze gevallen concreet de bestemming 'Wonen') een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen borgen. De vast te stellen bestemmingsplannen zullen aldus ook worden voorgelegd ter vaststelling door de gemeenteraad.

6 Afwegingen

Het is aan de gemeenteraad van Hilvarenbeek om bij de nog vast te stellen bestemmingsplannen en het omgevingsplan een afweging te maken hoe om te gaan met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot gevoelige functie (o.a. woningbouw). Gezondheid is hierbij één van de te beschermen belangen.

6.1 Constateringen

- Gewasbeschermingsmiddelen hebben effect op de gezondheid en daarmee op de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat. Het is daarmee onderdeel van zowel **'een goede ruimtelijke ordening'** als de **'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'**.
- Hogere overheden bieden op korte termijn geen algemeen toepasbare oplossingen om betere sturing te realiseren of maatregelen te nemen ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Over het algemeen ontbreekt de expertise daartoe ook bij gemeenten.
- De vaste richtlijn uit de (Wro-)jurisprudentie is dat er tenminste 50 meter tussen het (toegestane) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en gevoelige functies moet zitten.
- Een kortere maat is alleen mogelijk als het concrete gebruik en de lokale specifieke omstandigheden bekend en geborgd kunnen worden. Dat is met een algemeen toepasbare regeling niet houdbaar te motiveren.
- Onder de Wro is het opnemen van een overgangsregeling voor het gebruik wettelijke verplicht. Het legaal tot stand gekomen bestaande gebruik moet altijd toegestaan worden.
- Het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen is in geen enkel bestemmingsplan in Hilvarenbeek geregeld. Gebruikers hoeven tot op heden alleen te voldoen aan de algemene regels van de Wgb. Planologisch moet in principe worden uitgegaan van de maximale invulling van het gebruik.
- De gemeente is alleen bevoegd om te sturen op het gebruik via het planologische spoor; bestemmingsplan en/of omgevingsplan.
- Het voorzorgsbeginsel biedt mogelijkheden om uit voorzorg in te grijpen door algemene maatregelen te treffen. De rechterlijke macht zal altijd beoordelen of een dergelijke maatregel weloverwogen is getroffen en proportioneel is.
- De bescherming van de (volks)gezondheid is een maatschappelijk belang.
- De realisatie van de woningbouwopgave is een maatschappelijk belang dat zwaarder weegt dan het mogen gebruiken van chemische gewasbeschermingsmiddelen.
- Er is onvoldoende concreet zicht op het bestaande gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (rondom de respectievelijke plangebieden) en de

lokale omstandigheden in en rond die plangebieden om locatie-specifieke maatregelen te treffen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reguleren.

6.2 Afwegingen voor te nemen maatregelen

6.2.1 Omgevingsvisie: woningbouw prioritair

Uit de omgevingsvisie Hilvarenbeek komt naar voren dat de woningbouwopgave voor de gemeente prioritair is aan andere belangen. Mede op grond van het aspect gezondheid. De visie heet ook niet voor niets **'Samen gezond verder'**.

Concreet stelt de omgevingsvisie dat in het kader van de gezondheid spuitvrije zones zullen worden geïntroduceerd ter bescherming van gevoelige functies. Er moet vanuit worden gegaan dat dit ook voor nieuwe gevoelige functies geldt op grond van de paragraaf 'Woongebieden' in de omgevingsvisie.

De woningbouwopgave heeft voor de gemeente dus hoge prioriteit. Hieraan wordt door de gemeenteraad, in het belang van de bescherming van de (volks)gezondheid, meer waarde toegekend dan het mogen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen.

6.2.2 Zijn er alternatieven voor spuitvrije zones?

Nee. Uit de jurisprudentie én de adviezen van o.a. de GGD komt duidelijk naar voren dat het onderzoeken van kortere afstanden niet leidt tot een **'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'**. En dat is een harde randvoorwaarde voor het toevoegen nieuwe gevoelige functies of bestemmingen.

Er zijn in theorie weliswaar andere oplossingen te bedenken, maar die brengen in de praktijk te weinig soelaas.

1. Uitkopen agrarische bedrijven

Voor beide lopende bestemmingsplannen is door de gemeente en ontwikkelende partijen geprobeerd om bedrijven uit te kopen. Dit is slechts deels gelukt voor het plangebied van Vroonacker IV. De kosten die hiermee gemoeid zijn veel hoger dan de eventuele planschade. Deze verhouding tussen planschade en uitkoopkosten lijkt in het algemeen te gelden, ondanks dat het planschaderisico kan oplopen naarmate het belang van de agrarische bedrijven groter wordt. Het planschaderisico lijkt dus (veel) lager te zijn dan de kosten voor het uitkopen van bedrijven.

De ontwikkelende partijen hebben hierbij zelf ook hun overwegingen gemaakt tot waar dit alternatief nog verantwoord is. Die grens is voor beide bestemmingplannen inmiddels bereikt.

2. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen anderszins beëindigen

Het gaat dan om het vrijwillig staken van het gebruik of via andere bevoegde gezagen het gebruik (doen) laten stoppen. Dit is geen reële optie. Van overheidswege wordt het gebruik van deze middelen al langer aan banden gelegd, maar het belang is nog altijd te groot.

Ook mag niet verwacht worden dat van rijkswege, provincie of op Europees niveau het gebruik van chemische gewasbestrijdingsmiddelen wordt beëindigd. Het agrarische belang wordt op die overheidsniveaus anders gewaardeerd en de bescherming van de gezondheid ligt ook primair bij de gemeenten.

Goede alternatieven zijn weliswaar steeds meer verkrijgbaar, maar chemische gewasbeschermingsmiddelen blijven (voor bepaalde teeltsoorten) nog altijd dominant en noodzakelijk. Of dat nou uit oogpunt van kosten, efficiency of technische uitvoering is.

Het zal nog jaren duren voordat via dit spoor een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ kan worden geborgd. Deze tijd is er niet voor de geldende woningbouwopgave.

3. Andere locaties zoeken

Zijn er dan geen locaties te vinden waar spuitvrije zones niet nodig zouden zijn. ‘Nee’ is het antwoord. Dit is het gevolg van twee feitelijke omstandigheden:

1. Hilvarenbeek staat in alle bestemmingsplannen het planologische gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen (en buiten) agrarische gronden toe voor zover dat onderdeel is van een normale bedrijfsvoering, en
2. Het woningbouwprogramma dat gerealiseerd moet worden is niet uitvoerbaar op alleen inbreidingslocaties. Hierdoor zullen nieuwe gevoelige functies (vrijwel) altijd binnen 50 meter van (agrarische) gronden komen te liggen en wordt de planologische gebruiksmogelijkheid voor gewasbeschermingsmiddelen ruimtelijk relevant.

Het zoeken naar nieuwe locaties waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet planologisch relevant is zal geen resultaat opleveren.

6.2.3 Agrarisch gebruik kan worden voortgezet

Staat de voorgestelde maatregel (lees: spuitvrije zones opnemen) in verhouding tot het te dienen doel? En is dat proportioneel?

Het feit dat gewasbeschermingsmiddelen (deels) verboden worden met spuitvrije zones in het bestemmingsplan / omgevingsplan betekent niet dat het agrarische gebruik wordt verboden. Dat blijft binnen de bestemming / functie 'Agrarisch' gewoon mogelijk. Ook het gebruik van niet-chemische bestrijdingsmiddelen (alternatieven) blijft mogelijk, bijvoorbeeld door het toepassen van niet-schadelijke middelen. Er blijft dus ruimte bestaan voor het gebruik van die agrarische gronden.

6.2.4 Agrarische gronden alleen onttrekken indien overeenstemming bereikt

Daarnaast is het onttrekken van gronden aan het 'agrarische gebruik' geen doel op zich. De beoogde (nieuwe) gevoelige functies moeten voldoende bescherming krijgen om een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' te kunnen garanderen.

Alleen als met de grondgebruiker(s) overeenstemming is bereikt, dan worden agrarische gronden eventueel aan de agrarische functie onttrokken door het opleggen van een andere bestemming / functie. Bijvoorbeeld door het opleggen van een groenfunctie of openbaar gebied (verkeer). Het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen op die gronden in ieder geval beperkt.

6.2.5 Niet overal mogelijk om 'minnelijk te schikken'

De vraag of de maatregel redelijke en proportioneel is, is ook afhankelijk van de alternatieven die bekeken zijn. Bij zowel het bestemmingsplan Vroonacker IV als Beverakkers V zijn de gemeente en de ontwikkelende partijen met verschillende grondeigenaren in gesprek gegaan over het verwerven van de relevante agrarische gronden. Er is door zowel gemeente als ontwikkelende partijen in eerste instantie geprobeerd om overeenstemming te bereiken over een aanvaardbare oplossing. Helaas is dat niet in alle gevallen gelukt.

Het gevolg is dat er andere oplossingen gezocht moeten worden. Vanuit de ambitie van de gemeente en de prioriteit die de gemeente geeft aan de woningbouwopgave. Op grond van die opgave moeten de beide lopende bestemmingsplannen vastgesteld gaan worden. En moeten er dus andere maatregelen getroffen worden om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen borgen.

6.2.6 Planschade minder kostbaar dan uitkopen

Als er overeenstemming is met grondeigenaren over aankoop van agrarische gronden ten behoeve van het opleggen van een spuitzone, dan zijn de eigenaren daarmee ook gecompenseerd en ontstaat er geen planschade of nadeelcompensatie.

Echter, het uitkopen van grondeigenaren blijkt duurder dan het mogelijke planschaderisico dat ontstaat. Immers, de gronden die aangekocht moeten worden zijn (grotendeels) nodig als spuitvrije zone en hebben naar verwachting een negatieve exploitatiewaarde; deze gronden zijn niet rendabel.

Het opleggen van spuitvrije zones kan wel leiden tot planschade of nadeelcompensatie. Uit een analyse van Gloudemans komt naar voren dat de mogelijke planschade als gevolg van een spuitvrije zone altijd lager ligt dan de aankoopwaarden van diezelfde spuitvrije zone. De gemeente verwacht derhalve dat een eventueel planschaderisico voor ontwikkelende partijen voordeliger uitvalt dan het uitkopen van grondeigenaren.

Voor de gemeente Hilvarenbeek is hierbij van belang dat de planschade verhaald wordt op de ontwikkelende partijen. Planschade komt in principe niet ten laste van de gemeente of onze bewoners.

6.2.7 GGD-advies

De GGD heeft in zijn advisering over het bestemmingsplan Beverakkers V alleen advies gegeven over de vraag of de richtafstand van 50 meter voor een spuitvrije zone uit de jurisprudentie verkleind zou kunnen worden naar 25 meter. Als standaard afstandsmaat. Het antwoord is 'nee'. Het wordt niet geadviseerd vanuit oogpunt van de volksgezondheid en het voorzorgsbeginsel dat zou moeten worden toegepast.

Ook geeft de GGD in haar advies over Beverakkers aan dat 'afstand reducerende maatregelen', zoals groene hagen en schuttingen, onduidelijke en wisselende effecten hebben op

6.2.8 Bijvangst: bevordering kwaliteit natuur en milieu

Ondanks dat het⁵ geen primaire opgave van en voor de gemeente is, draagt een (gedeeltelijk) spuitverbod ook bij aan de doelstellingen die er zijn ten aanzien van natuur, water en biodiversiteit. Door beperking van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt ook de impact op de natuur, de waterkwaliteit en de biodiversiteit verminderd.

In eerste instantie is die impact beperkt omdat de maatregel lokaal wordt getroffen binnen de reikwijdte van de bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V. In het omgevingsplan Hilvarenbeek zal echter ook de bescherming van gevoelige functies ook gemeentebreed worden opgenomen. Het betreft dan dus ook mogelijk spuitvrije zones rondom andere gevoelige functies.

6.2.9 Agrarisch belang onder druk?

Het opleggen van spuitvrije zones beperkt de (planologische) mogelijkheden voor de agrarische bedrijfsvoering. Bepaalde middelen zullen verboden worden. Dit kan inbreuk doen op de huidige gebruikspraktijk. Hiermee komt de agrarische sector verder onder druk te staan. Het belang van de landbouw kan hierdoor geraakt worden. Of het landbouwbelang ook geschaad wordt zal echter per situatie verschillen. Sommige bedrijven gebruiken helemaal geen beschermingsmiddelen. Anderen juist wel en zijn daar veel meer van afhankelijk.

Anderzijds heeft elke gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen en biociden al een bepaalde verplichting ten aanzien van het gebruik als het om de ‘gezondheid van mens, dier en milieu’ gaat. En wellicht zelfs een verbod voor het gebruik in bepaalde situaties. Dit is echter niet concreet gemaakt door de wetgever in die zin dat er geen meetbare normen of regels zijn opgenomen in de Wgb.

Artikel 2a van de Wgb bevat een algemene zorgplicht voor een ieder die gewasbeschermingsmiddelen en biociden gebruikt die stelt dat het gebruik achterwege moet worden gelaten als het kan leiden tot nadelige gevolgen voor een mens.

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.

(bron: Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)

6.2.10 Overgangsrecht: bestaande gebruik heeft impact op het woon- en leefklimaat

Het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt dat in een bestemmingsplan overgangsrecht moet worden opgenomen (artikel 3.2.2 Bro). Onder andere voor het gebruik dat was toegestaan voordat het nieuwe bestemmingsplan werd vastgesteld. Dat is ook van toepassing als de gemeente een spuitvrije zone wil opleggen.

Dit verplichte overgangsrecht moet borgen dat bestaande legaal tot stand gekomen gebruik wordt gerespecteerd en voortgezet mag worden. Dus ook het gebruiken van (chemische) gewasbeschermingsmiddelen. Concreet betekent dit dat het agrarische

gebruik van gronden waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt toegestaan blijft onder het overgangsrecht. Ook in de spuitvrije zone.

Gevolg hiervan kan zijn dat er alsnog geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden geborgd ter plaatse van de beoogde nieuwe gevoelige functies (de bestemming 'Wonen'). Echter, de bewijslast van het 'bestaande gebruik' ligt in deze gevallen niet meer bij de gemeente, maar bij de betreffende gebruiker. Deze moet kunnen aantonen wat het 'bestaande gebruik' is. De bewijslast komt daarmee dus bij de gebruiker te liggen.

Het bijkomend voordeel hierbij is dat het overgangsrechtelijk toegelaten gebruik ook concreet moet worden gemaakt. Dit betekent dat niet 'de planologisch maximale invulling' bepalend wordt, maar het 'concrete bestaande gebruik' bepalend wordt voor het beoordelen van de impact op de nieuwe gevoelige functie(s). Wellicht kan dan ook volstaan worden met een andere afstand dan de richtafstand van 50 meter.

6.3 Doorkijk naar het omgevingsplan

Het opnemen van een spuitvrije zone in de bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V regelt alle iets voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen die bestemmingsplannen. In beide gevallen is het plangebied met ten minste een zone van 50 meter vergroot. Hoofdzakelijk ten behoeve van het opnemen van een spuitvrije zone tussen de nieuwe gevoelige woonfuncties en gronden waar agrarische gebruik is toegestaan met gebruikmaking van gewasbeschermingsmiddelen.

Echter, zoals beschreven in paragraaf 6.2.10 is het verplicht om overgangsrecht op te nemen voor legaal tot stand gekomen bestaand gebruik. Dus ook voor het bestaande gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In het nog aan te passen omgevingsplan Hilvarenbeek kan dat bestaande gebruik echter wél 'weg bestemd' worden. Dat zal aldus ook moeten gebeuren om een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' en daarmee ETFAL te kunnen borgen.

7 Concrete maatregelen

De volgende maatregelen worden doorgevoerd om het aspect gezondheid voldoende te kunnen borgen voor (nieuwe) gevoelige functies als het gaat om het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

Het hoofddoel is om uitvoering te geven aan de maatschappelijke opgaven uit het woningbouwprogramma. In de vorm van de twee lopende bestemmingsplannen Vroonacker IV en Beverakkers V en daarna ook via het omgevingsplan Hilvarenbeek.

7.1 Bestemmingsplan Vroonacker IV

In het vast te stellen bestemmingsplan Vroonacker IV worden de volgende maatregelen opgenomen:

- Het plangebied wordt uitgebreid met een zone van ten minste 50 meter rondom de beoogde woongebieden ten behoeve van een ‘spuitvrije zone’.
- Ter plaatse van de ‘spuitvrije zone’ wordt een verbod opgenomen voor het gebruiken van chemische gewasbeschermingsmiddelen die negatieve effecten hebben op de volksgezondheid. Voorbeeldregeling:

Specifieke gebruiksregels

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - spuitvrije zone' is het verboden om chemische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.

- In de algemene regels wordt een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen ter bescherming van het legaal tot stand gekomen gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen binnen de ‘spuitvrije zone’. Dit overgangsrecht geldt alleen voor het bedrijfsmatige agrarische gebruik. Het algemene overgangsrecht voor gebruik kan hiervoor worden gehanteerd:

Overgangsrecht gebruik

Het gebruik van grond en bouwwerken, dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

- Binnen de nieuw opgenomen bestemmingen ten behoeve van de realisatie van nieuwe gevoelige functies (en gebouwen), concreet de bestemmingen voor nieuwe woningen, wordt een voorwaardelijke verplichting opgenomen die verbiedt dat de gronden en/of gebouwen binnen 50 meter van agrarische gronden gebruikt mogen worden zolang op die agrarische gronden nog gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Voorbeeldregeling:

Voorwaardelijke verplichting gewasbeschermingsmiddelen

Het gebruiken en (doen) laten gebruiken van de voor 'Wonen', 'Wonen - 2', 'Woongebied', 'Woongebied - 2' en andere gevoelige functies binnen een afstand van 50 meter van agrarische gronden is uitsluitend toegestaan als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is uitgesloten of beëindigd is.

Indien er planschadeclaims worden gedaan door derden, dan zullen de kosten en een eventuele toegekende planschadevergoeding geheel worden doorbelast aan de ontwikkelende partijen.

7.2 Bestemmingsplan Beverakkers V

In het vast te stellen bestemmingsplan Beverakkers V worden de volgende maatregelen opgenomen:

- Het plangebied wordt uitgebreid met een zone van ten minste 50 meter rondom de beoogde woongebieden ten behoeve van een ‘spuitvrije zone’.
- Ter plaatse van de ‘spuitvrije zone’ wordt een verbod opgenomen voor het gebruiken van chemische gewasbeschermingsmiddelen die negatieve effecten hebben op de volksgezondheid. Voorbeeldregeling:

Specifieke gebruiksregels

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - spuitvrije zone' is het verboden om chemische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.

- In de algemene regels wordt een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen ter bescherming van het legaal tot stand gekomen gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen binnen de ‘spuitvrije zone’. Dit overgangsrecht geldt alleen voor het bedrijfsmatige agrarische gebruik. Het algemene overgangsrecht voor gebruik kan hiervoor worden gehanteerd:

Overgangsrecht gebruik

Het gebruik van grond en bouwwerken, dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

- Binnen de nieuw opgenomen bestemmingen ten behoeve van de realisatie van nieuwe gevoelige functies (en gebouwen), concreet de bestemmingen voor nieuwe woningen, wordt een voorwaardelijke verplichting opgenomen die verbiedt dat de gronden en/of gebouwen binnen 50 meter van agrarische gronden gebruikt mogen worden zolang op die agrarische gronden nog gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Voorbeeldregeling:

Voorwaardelijke verplichting gewasbeschermingsmiddelen

Het gebruiken en (doen) laten gebruiken van de voor 'Wonen', 'Wonen - 2', 'Woongebied', 'Woongebied - 2' en andere gevoelige functies binnen een afstand van 50 meter van agrarische gronden is uitsluitend toegestaan als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is uitgesloten of beëindigd is.

Indien er planschadeclaims worden gedaan door derden, dan zullen de kosten en een eventuele toegekende planschadevergoeding geheel worden doorbelast aan de ontwikkelende partijen.

7.3 Aanvaardbaarheid bestaand gebruik

In de overwegingen voor de gemeenteraad kan worden opgenomen dat de voorlopige borging van het bestaande gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van tijdelijke aard is. Hoewel er met de vaststelling van beide bestemmingsplannen geen feitelijke beëindiging van het gebruik wordt geregeld, zal dat wel moeten gebeuren om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen borgen. Dat zal de raad dan wel op z'n minst concreet moeten maken en moeten betrekken bij de overwegingen.

Aangezien de feitelijke realisatie en bewoning van de beoogde woningen in beide plangebieden, zowel binnen als buiten gebieden die op minder dan 50 meter van het overgangsrechtelijke gebruik van gewasbeschermingsmiddelen liggen, zal nog enige tijd duren. Binnen die realisatietermijn kan de gemeenteraad de maatregel uit paragraaf 7.4 ook hebben geëffectueerd.

Het verbod op het toegestane, ofwel overgangsrechtelijke gebruik, kan alleen worden geregeld via een aanpassing van het omgevingsplan Hilvarenbeek. Dit is in paragraaf 7.4 beschreven.

7.4 Omgevingsplan Hilvarenbeek

In het omgevingsplan Hilvarenbeek worden de volgende maatregelen opgenomen:

- In de regels van het omgevingsplan wordt geen overgangsrecht opgenomen dat het bestaande gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in stand laat.
- Binnen gebieden met een agrarische functie, en in voorkomende gevallen eventueel ook andere functies, wordt een totaal verbod voor het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen binnen 50 meter van een gevoelige functie opgenomen.