



Gemeente Westerveld

Postbus 50
7970 AB HAVELTE

Per e-mail :
cc :

Nijmegen, 14 maart 2017

Ons kenmerk
Westerveld/spuitzones

Telefoonnummer

E-mail

Faxnummer

Betreft
Advies

Geachte heer

U heeft mij verzocht de gemeente te adviseren met betrekking tot de zienswijzen van Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie met betrekking tot het ontwerp van het bestemmingsplan 'Buitengebied Agrarische gronden', voor zover daarin wordt verzocht om (kort weergegeven) spuitzones van 50 meter vanwege de bloembollenteelt.

0. Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. Zienswijzen
2. Problematiek
3. Regelgeving; goede ruimtelijke ordening
4. Jurisprudentie
 - 4.1 Spuitzones
 - 4.2 Belangen van telers
 - 4.3 Voorzorgsbeginsel
 - 4.4 Jurisprudentie met betrekking tot vergelijkbare thema's
5. Huidige wetenschappelijke inzichten
6. Bloembollen
7. Conclusie
8. Toekomst
9. Advies

1. Zienswijzen

Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie stellen zich op het standpunt dat een goede ruimtelijke ordening ertoe noopt spuitvrije zones van 50 meter (of breder) op te nemen in het bestemmingsplan. Zo geeft Stichting Bollenboos onder meer het volgende aan:

"(...) In deze zienswijze concluderen we echter dat daar [NB: voor het opnemen van spuitzones, PB] wel degelijk mogelijkheden voor zijn in de ruimtelijke ordening en dus ook in dit bestemmingsplan. Ruimtelijke ordening die voorziet in spuitvrije zones rondom met bestrijdingsmiddelen behandelde percelen is reëel en – belangrijker nog – in overeenstemming met de jurisprudentie.

Op 19 december 2016 is in het 'bollenoverleg' toelichting gegeven op de mogelijkheden om via de ruimtelijke ordening bij te dragen aan een oplossing van de problemen waarmee de bollenteelt gepaard gaat. De gemeente heeft daarvoor jurist (Hekkelman advocaten uit Nijmegen) in de arm genomen. Uit zijn heldere uiteenzetting blijkt dat hiervoor uitgebreide jurisprudentie bestaat (zie de als bijlage bijgevoegde presentatie van). Bescherming tegen drift van bestrijdingsmiddelen dient primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening te worden geregeld. Daarom vragen we de gemeenteraad hiervoor bepalingen/regels in het bestemmingsplan op te nemen, waaronder het instellen van spuitvrije zones uitgaande van de hiervoor geldende norm van 50 meter. (...)"

Vereniging Milieudefensie stelt onder meer:

"(...) Niet eerder gewogen bestaande situaties moeten beoordeeld worden. Dat het een historisch gegroeide situatie is, is een ontoereikende onderbouwing.

(...)

Uit informatie verkregen van de jurist komt een ander beeld naar voren dan uit de Reactienota. Weliswaar ziet wet- en regelgeving niet primair op de bescherming van gevoelige objecten tegen drift, maar kan dat wel vanuit de ruimtelijke ordening: bescherming van gevoelige objecten tegen drift van bestrijdingsmiddelen moet primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening worden geboden. Zie de powerpointpresentatie getiteld "Bollenteelt, gewasbestrijdingsmiddelen, spuitzone en bestemmingsplan" die we als bijlage van deze zienswijze digitaal opsturen.

(...)

Dus zijn er weinig argumenten om een spuitvrije zone van minder dan 50 meter in te stellen. Eerder zijn grotere zones denkbaar omdat de vergelijking met andere teelten negatief uitvalt vooral vanwege: het lange seizoen, de hoge spuitfrequentie en de relatief grotere giftigheid van de gebruikte middelen. Het verplichten van gebruik van de beste driftreducerende spuitkoppen evenals het toepassen van bestrijdingsmiddelen in gelvorm kan enige uitkomst bieden. (...)"

Zoals ik in de volgende paragrafen zal toelichten, stellen Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie zich ten onrechte op het standpunt dat een goede ruimtelijke ordening zonder meer noopt tot het opnemen van regels ter zake spuitvrije zones in het bestemmingsplan 'Buitengebied Agrarische gronden'. Op grond van de jurisprudentie waarnaar wordt verwezen (die ik heb behandeld tijdens de presentatie op 18 januari 2017), is deze conclusie niet te trekken. De behandelde jurisprudentie ziet namelijk voor het overgrote deel op postzegelbestemmingsplannen voor een of enkele percelen en is

niet zonder meer relevant voor en van toepassing op een bestemmingsplan voor het volledige buitengebied, zoals Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie ten onrechte aannemen.

2. Problematiek

Wanneer gewassen worden bespoten met gewasbeschermingsmiddelen, komen deze middelen dikwijls niet alleen op het gewas zelf neer, maar ook in de (nabije) omgeving. Als in de omgeving sprake is van gevoelige functies¹ rijst de vraag of de gewasbeschermingsmiddelen een bedreiging vormen voor de volksgezondheid en of gelet daarop, al dan niet uit voorzorg, een spuitvrije zone (hierna ook 'spuitzone') aangehouden kan / moet worden tussen de gevoelige functies en de percelen met open teelt.

3. Regelgeving; goede ruimtelijke ordening

In geen enkele wettelijke regeling zijn afstanden vastgelegd die in acht moeten worden genomen voor spuitzones tussen gevoelige functies en percelen met open teelt waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (zoals bloembollenvelden).²

Nu wettelijke normen voor spuitzones ontbreken, dient de bestemmingsplanwetgever in het belang van een goede ruimtelijke ordening – op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening – te beoordelen of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Afgewogen moet worden of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zodanig effect heeft op de volksgezondheid van de mensen die verblijven op de percelen met een gevoelige functie, dat het gelet op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is een afstand aan te houden.³

Bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening dient niet alleen rekening te worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Ook de belangen van de (bestaande) telers bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten afgewogen worden.⁴ Zo kunnen bestaande telers niet zomaar onder het overgangsrecht worden geplaatst.⁵

¹ Volgens de jurisprudentie is hiervan sprake, indien ter plaatse langdurig mensen verblijven. Voorbeelden van gevoelige functies in de jurisprudentie zijn: burgerwoningen, bedrijfswoningen, bedrijfs- en kantoorruimten en bijbehorende erven van een landbouwmechanisatiebedrijf, kampeerplaatsen en bij gevoelige objecten behorende tuinen.

² Zo hebben bijvoorbeeld de richtafstanden die zijn opgenomen in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' hierop geen betrekking. Zie AbRS 29 juli 2015, zaaknummer 201408339/1/A1 en AbRS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1/R2.

³ Zie o.a. AbRS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1 en AbRS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1/R3.

⁴ Zie AbRS 26 maart 2014, zaaknummer 201306395/1.

⁵ Zie AbRS 10 september 2014, zaaknummer 201308924/1/R2.

4. Jurisprudentie

4.1 *Spuitzones*

Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk vindt.⁶ Deze jurisprudentie is voor het overgrote deel van toepassing op nieuwe ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt op grond van een postzegelbestemmingsplan (denk aan een bestemmingsplan voor een of enkele percelen waarbij de uitbreiding van een teeltbedrijf dan wel de ontwikkeling van nieuwe woningen of andere gevoelige functies aan de orde is). In beginsel is de afstand van 50 meter gebaseerd op de benodigde afstand bij fruitteelt.⁷ Volgens vaste rechtspraak kan een kortere of langere afstand ook aanvaardbaar zijn, indien hieraan een locatiespecifieke onderbouwing ten grondslag ligt.⁸ Onder meer indien sprake is van een andere teelt dan fruitteelt (zoals bloembollenteelt) wordt vaak een kortere afstand dan 50 meter aanvaardbaar geacht, afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden.⁹ Zo kan de spuittechniek van het type teeltgewas (zoals bij bloembollen) verschillen van de spuittechniek bij fruitbomen, waardoor een andere afstand dan 50 meter aanvaardbaar is. Bloembollen worden neerwaarts bespoten, zodat de drift doorgaans kleiner is dan bij het op- en zijwaarts bespuiten van fruitbomen.

Anders dan Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie aannemen, noopt deze jurisprudentie niet tot het opnemen van een algemene spuitzone van 50 meter voor alle relevante percelen in het bestemmingsplan voor het buitengebied. Niet alleen kan voornoemde jurisprudentie (die ziet op postzegelplannen) niet zomaar worden doorgetrokken naar een bestemmingsplan voor het volledige buitengebied, ook laat deze jurisprudentie juist zien dat de feitelijke omstandigheden (denk onder andere aan de spuittechniek en het type gewas) zorgen voor een andere drift en een andere mogelijk gewenste spuitzone. Gelet hierop zouden met name bloembollentelers door een vaste afstand van 50 meter onevenredig worden geschaad. Dit blijkt ook uit de hierna te bespreken onderzoeken en jurisprudentie.

4.2 *Belangen van telers*

De belangen van bestaande telers dienen eveneens te worden meegewogen. Van belang is bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014.¹⁰ De gemeenteraad van Geldermalsen had een lang bestaande situatie waarbij woningen op kortere afstand

⁶ Zie o.a. AbRS 18 september 2013, zaaknummer 201209567/1/R1.

⁷ Zie AbRS 15 februari 2006, zaaknummer 200504921/1 en AbRS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1/R2. Zie tevens de uitspraak van 23 juni 2004, zaaknummer 200400297/1, JB 2004/284.

⁸ Zie o.a. AbRS 25 april 2012, zaaknummer 201012191/1/R3, AbRS 7 december 2011, zaaknummer 201102511/1/T1/R2 en AbRS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2.

⁹ Zie o.a. AbRS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1 en AbRS 5 december 2012, zaaknummer 201200904/1/R1.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2014:4036.

dan 50 meter liggen van een fruitteeltbedrijf waar gewasbestrijdingsmiddelen worden gebruikt, aanvaardbaar geacht. Hij vond dat het belang van het behoud van de bestaande situatie prevaleerde, aangezien niet vaststond dat de nadelige gevolgen van deze situatie zo groot waren dat deze niet langer aanvaardbaar waren. Ook had de gemeenteraad de financiële gevolgen bij de belangenafweging betrokken. De Afdeling overwoog te dien aanzien het volgende:

"(...) Uit artikel 3, lid 3.1.2, onder a, van de planregels in samenhang gezien met het verweerschrift van de raad, volgt dat de raad het noodzakelijk acht om in nieuwe situaties een afstand aan te houden van 50 meter tussen nieuwe boomgaarden en woningen. Nu het in dit geval gaat om een lang bestaande situatie, is het plan, anders dan [appellant] stelt, derhalve niet vastgesteld in strijd met het gemeentelijk beleid. De raad heeft bovendien gemotiveerd waarom een dergelijke afstandseis niet geldt in bestaande situaties. Hierbij is met name van belang dat de raad, onder verwijzing naar het rapport van de Gezondheidsraad en in reactie op de door [appellant] overgelegde rapporten van Nicure, heeft overwogen dat het belang bij behoud van de bestaande situatie in dit geval dient te prevaleren aangezien niet vaststaat dat de nadelige gevolgen hiervan vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht, waarbij de raad in zijn afweging heeft betrokken dat ook de financiële middelen ontbreken om de bestaande situatie te beëindigen. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de belangenafweging van de raad onredelijk is noch dat de motivering geen ruimtelijke relevante argumenten bevat. Het betoog faalt. (...)".

Een ander voorbeeld is een situatie in de gemeente Houten, waar de gemeenteraad een bepaling in het bestemmingsplan had opgenomen die het spuiten met gewasbestrijdingsmiddelen op gronden met een agrarische bestemming die zijn gelegen binnen 50 meter tot gevoelige objecten (zoals woningen met bijbehorende tuinen en erven) verbood. Bestaande fruitteeltbedrijven binnen deze spuitzone van 50 meter bleven volgens de gemeenteraad (enkel) toegestaan op grond van het overgangsrecht. De Afdeling oordeelde dat de gemeenteraad niet aannemelijk had gemaakt dat een spuitzone van 50 meter tot gevoelige objecten noodzakelijk was. Bovendien was er geen zicht op beëindiging van het procederende teeltbedrijf binnen de planperiode van (maximaal) tien jaar (de productiecyclus van de appel- en perenbomen bedroeg 10 tot 15 jaar en 25 tot 40 jaar). In dat geval mag een situatie niet onder het overgangsrecht worden gebracht, aldus de Afdeling.¹¹

Van de andere kant is het niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, indien bij lang bestaande situaties geen enkele betekenis wordt toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen voor de omgeving. Zo overwoog de Afdeling in haar uitspraak van 26 maart 2014:

¹¹ AbRS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3342.

*"(...) Het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is, betekent niet dat in het geheel geen betekenis hoeft te worden toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen van de fruitboomgaard voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande historisch gegroeide situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht. Dit is met name het geval indien de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd."*¹²

Zoals Vereniging Milieudefensie aangeeft, zal de gemeenteraad dus ook historisch gegroeide situaties moeten beoordelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Dit betekent echter niet zonder meer dat nieuwe inzichten er op dit moment voor zorgen dat een spuitzone opgenomen zou moeten worden.

Een voorbeeld waarin de inperking van bestaande mogelijkheden van telers door de Afdeling werd geaccepteerd, is de uitspraak van 18 januari 2012.¹³ In dat geval was sprake van een relatief beperkte inperking (achtereenvolgens werd 0,7 hectare en 40 m² van twee bestaande boomgaarden verboden middels de aanduiding 'boomgaarden niet toegestaan'). Ook gaf de gemeenteraad aan dat de financiële schade van de telers door de gemeenteraad zou worden gecompenseerd. Van belang is bovendien dat de telers niet hadden bestreden dat een spuitzone van 50 meter nodig was.

4.3 Voorzorgsbeginsel

Uit het voorzorgsbeginsel volgt dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade, gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, niet kan rechtvaardigen dat een Staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade.¹⁴ Het voorzorgsbeginsel brengt echter niet met zich dat de enkele vrees voor risico's tot maatregelen moet leiden.¹⁵ Met hypothetische risico's die berusten op wetenschappelijk niet bewezen veronderstellingen, hoeft geen rekening te worden gehouden.¹⁶ Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de volksgezondheid beschermende maatregelen mag nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn.¹⁷ Er moeten dan wel redelijke gronden zijn om gevaar voor de volksgezondheid aan te nemen en bovendien moet de gevreesde schade significant zijn.¹⁸

¹² ECLI:NL:RVS:2014:1085.

¹³ ECLI:NL:RVS:2012:BV1169.

¹⁴ In de Nederlandse wetgeving is het voorzorgsbeginsel nog niet vastgelegd (In de toekomstige Omgevingswet is het voorzorgsbeginsel wel opgenomen, zie paragraaf 7 van dit advies), maar het Europees recht hanteert het als één van de leidende beginselen. Zie artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Zie voorts bijv. EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009/285 (*Tatar/Roemenië*).

¹⁵ Vgl. AbRS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, BR 2013/103.

¹⁶ T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals*.

¹⁷ C-157/96, *National Farmers Union* en C-180/96, *Verenigd Koninkrijk tegen Commissie*.

¹⁸ F. Onrust en T. Barkhuysen, *De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak*, in *Kansen in het Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing 2010, p. 15.

In de hiervoor genoemde uitspraak over het bestemmingsplan van de gemeente Houten¹⁹ lijkt de gemeenteraad een spuitzone in het bestemmingsplan te hebben opgenomen (mede) vanwege het voorzorgsbeginsel. De gemeenteraad bracht namelijk het volgende naar voren:

"(...) dat hij mede naar aanleiding van zorgen over de effecten van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid van omwonenden van landbouwpercelen waar deze middelen worden toegepast, die ook ten grondslag liggen aan het verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 18 april 2011 aan de Gezondheidsraad om advies uit te brengen over de vraag of omwonenden van landbouwpercelen gezondheidsrisico's lopen door toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, het bedrijfsmatig spuiten met gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen een afstand van 50 meter tot spuitgevoelige functies niet langer zonder meer in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Derhalve heeft de raad uit voorzorg in het plan een bepaling opgenomen die het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen op gronden met een agrarische bestemming die zijn gelegen binnen een bepaalde afstand tot spuitgevoelige functies verbiedt. Daarbij heeft de raad aangesloten bij de door de Afdeling in het algemeen niet onredelijk geachte vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Bestaand gebruik kan volgens de raad onder het algemene overgangsrecht worden voortgezet. (...)"
(onderstreping mijnerzijds, PB).

De Afdeling gaat in haar uitspraak niet met zoveel woorden in op het voorzorgsbeginsel. Wel merkt de Afdeling op dat de zorgen voor de volksgezondheid bij het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen (die ten grondslag liggen aan het rapport van de Gezondheidsraad, waarover hierna meer) niet met zich brengen dat een spuitzone noodzakelijk is. De Afdeling overwoog:

"(...) De drie percelen van [appellant] in het plangebied, waarvan een in gebruik is voor fruitteelt, hebben de bestemming "Agrarisch". De raad heeft met de verwijzing naar de aan het onderzoek van de Gezondheidsraad ten grondslag liggende zorgen alsmede de zogenoemde vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt niet aannemelijk gemaakt dat op de gronden met de bestemming "Agrarisch" een verbod op het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen een afstand van 50 meter tot woningen en andere spuitgevoelige functies noodzakelijk is. (...)"
(onderstreping mijnerzijds, PB).

Op dit moment zie ik nog geen, althans onvoldoende, reden om met het oog op de teelt van bloembollen op grond van het voorzorgsbeginsel 'algemene spuitzones' op te nemen in een bestemmingsplan voor het buitengebied. Naast de hiervoor behandelde jurisprudentie, verwijs ik hierbij naar vergelijkbare jurisprudentie over bestemmingsplannen ten aanzien van het thema 'gewasbeschermingsmiddelen en grondwater' en het thema 'veehouderij en volksgezondheid', alsmede naar de huidige stand van de wetenschap.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2014:3342.

4.4 Jurisprudentie met betrekking tot vergelijkbare thema's

Met betrekking tot het thema 'gewasbeschermingsmiddelen en grondwater' is de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016 over het bestemmingsplan voor het buitengebied van Ommen relevant.²⁰ De Afdeling oordeelde dat de gemeenteraad van Ommen ten onrechte in het bestemmingsplan een verbod op bollenteelt en akkerbouwmatige sierteelt voor grondwaterbeschermingsgebieden had opgenomen. De Afdeling overwoog:

"(...) Een regulering waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid te gebruiken gewasbeschermingsmiddelen in verschillende teelten kan vanuit planologisch oogpunt gewenst zijn. De raad dient bij het opnemen van een dergelijke regelling wel te onderzoeken of dit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Hiervoor is het onvoldoende om te verwijzen naar de afweging die in het kader van het voorheen geldende plan is gemaakt. In zijn afweging dient de raad ook nieuwe inzichten te betrekken ten opzichte van het moment dat het voorheen geldende plan werd vastgesteld. De verwijzing naar het Alterra rapport ("De ecologische gevolgen van bollenteelt op de Veluwe" van juni 2014), de Nota ("Gezonde Groei, Duurzame Oogst, Tweede nota van duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023" van mei 2013 opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken) en het rapport van de Gezondheidsraad ("Gewasbescherming en omwonenden" van 2014 opgesteld door de Gezondheidsraad) is onvoldoende als onderbouwing van het verbod in artikel 25, lid 25.2, van de planregels.

Hierbij is van belang dat in het Alterra rapport, de Nota en het rapport van de Gezondheidsraad niet staat hoe groot het risico van het bestrijdingsmiddelengebruik in de bollenteelt en akkerbouwmatige sierteelt voor de kwaliteit van het grondwater is. Dit wordt met betrekking tot het Alterra rapport in de beantwoording van de Kamervragen door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu eveneens onderkend. Ook heeft de raad niet in zijn afweging betrokken dat het CTGB de risico's van individuele middelen beoordeelt. Onder meer vanwege de beoordeling door het CTGB zag de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen aanleiding om gevolgen aan de conclusies uit het Alterra rapport te verbinden. Voorts is van belang dat volgens de voortgangsrapportage er geen aanwijzingen zijn dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt en akkerbouwmatige sierteelt een nadellig effect heeft op de kwaliteit van het grondwater. De raad heeft verder geen gegevens over de lokale situatie overgelegd. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen schieten de aan het plan ten grondslag gelegde rapporten tekort om als grondslag te dienen voor het standpunt van de raad dat er een verband is tussen verontreiniging van het grondwater en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt en akkerbouwmatige sierteelt. De raad heeft in zoverre bij de voorbereiding van het plan niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaard.

Het betoog slaagt.

3.10. Voorts heeft de raad ter zitting erkend dat niet is uitgesloten dat ten tijde van de vaststelling van dit plan percelen in gebruik waren voor bollenteelt waarop thans het verbod zoals neergelegd in artikel 25, lid 25.2, van de planregels van toepassing is. Het is daardoor niet uitgesloten dat door dit plan bestaand, legaal gebruik onder het overgangsrecht is gebracht. De raad heeft in het kader van de vaststelling van het plan ten onrechte niet onderzocht of en zo ja, in hoeverre ondernemers door dit verbod in hun belangen

²⁰ ECLI:NL:RVS:2016:1558.

worden geraakt. De raad heeft in zoverre bij de voorbereiding van het plan niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard."

Ten aanzien van het thema 'veehouderij en volksgezondheid' is de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015 relevant.²¹ De gemeenteraad van Bladel had in het bestemmingsplan voor het buitengebied een zone van 100 meter verplicht gesteld tussen veehouderijen en recreatie. De Afdeling overwoog ter zake als volgt:

"(...) Op pagina 6 van de Plattelandsnota, die de raad als bijlage 1 bij de toelichting aan het plan ten grondslag heeft gelegd, staat dat het rapport van de Gezondheidsraad over gezondheidsrisico's rond veehouderijen geen nieuwe inzichten biedt, omdat onderzoeksgegevens onvoldoende wetenschappelijk en wettelijk houvast geven voor de te nemen preventieve maatregelen of te hanteren normen. Uit deze passage in de Plattelandsnota volgt verder dat GGD Nederland bij brief van 11 december 2012 in reactie op dit rapport een algemeen advies heeft verstrekt om uit een oogpunt van voorzorg een afstand van 250 m tussen veehouderijen en burgerwoningen aan te houden. Uit artikel 16, lid 16.5.1, aanhef en onder a, van de planregels volgt dat indien een perceel met de bestemming "Recreatie" zich binnen 100 m tot een bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf 1" bevindt, een aanduiding voor recreatie voor dat perceel niet mag worden gewijzigd ten behoeve van een andere vorm van recreatie. De raad heeft toegelicht dat deze planregeling is opgenomen vanwege bezorgdheid over de invloed van veehouderijen op de volksgezondheid en vanwege het advies van GGD Nederland om het voorzorgsprincipe leidend te laten zijn binnen een straal van 250 m rondom veehouderijen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 10 september 2014 in zaak nr. 201208940/1/R3, zijn aspecten van volksgezondheid een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang. De raad heeft de bevoegdheid om een regeling in het plan op te nemen ter behartiging van ruimtelijk relevante belangen zoals aspecten van volksgezondheid, bijvoorbeeld door het hanteren van een afstand tussen bepaalde functies. Hier dient wel een voldoende draagkrachtige motivering aan ten grondslag te liggen. De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen uit te gaan van een minimale afstand van 100 m tussen veehouderijen en de recreatieve functies op het perceel [locatie 11], acht de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad heeft aangegeven dat hij de door de GGD Nederland aanbevolen afstand van 250 m tussen veehouderijen en burgerwoningen te bezwaarlijk acht voor voormalige veehouderijen die naar andere functies zijn omgeschakeld en die in de buurt van veehouderijen zijn gelegen. De raad heeft echter niet inzichtelijk gemaakt waarom een afstand van 100 m voor [appellant sub 9] niet te bezwaarlijk zou zijn. Hierbij is van belang dat [appellant sub 9] ter zitting naar voren heeft gebracht dat ingevolge het bepaalde onder a van voormeld artikellid een strook van ongeveer 60 m op zijn perceel niet kan worden gebruikt voor wijziging naar een andere vorm van recreatie. Het betoog slaagt. (...)"

²¹ ECLI:NL:RVS:2015:3394.

Voorts wijs ik, wederom ter vergelijking, op de jurisprudentie die is verschenen naar aanleiding van het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden²² (hierna: het 'VGO-rapport') dat op 5 juli 2016 is gepubliceerd. Illustratief is de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2016.²³ In die kwestie lag de vormverandering van het bouwvlak van een intensieve veehouderij voor. Appellant voerde aan dat uit het VGO-rapport volgt dat de geursituatie slecht is voor de gezondheid. Op dit punt overwoog de Afdeling dat in het rapport in het algemeen verbanden zijn onderzocht tussen het wonen in de omgeving van veehouderijen en de gezondheid. Sommige effecten zijn negatief voor de gezondheid, andere positief. Volgens de Afdeling had appellant niet aannemelijk gemaakt dat uit het VGO-rapport kan worden afgeleid dat de in het plan voorziene ontwikkeling onaanvaardbare negatieve gezondheidseffecten heeft. Het komt erop neer dat het VGO-rapport nog niet de algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten heeft opgeleverd die nodig zijn om ruimtelijk beleid op te baseren.²⁴

5. Huidige wetenschappelijke inzichten

Meest recent heeft de Gezondheidsraad als volgt geadviseerd:

"(...) Het zal nog enige tijd duren voor het door de commissie voorgestelde blootstellings-onderzoek meer duidelijkheid zal verschaffen over de blootstelling van omwonenden van land- en tuinbouwpercelen (inclusief agrariërs en hun gezinnen) aan chemische gewas-beschermingsmiddelen.

(...)

Het is onduidelijk of omwonenden in Nederland in zo'n mate aan gewasbeschermings-middelen worden blootgesteld dat daar risico's voor hun gezondheid uit voort kunnen vloeien. De commissie constateert dat er in ons eigen land nauwelijks onderzoek is verricht naar de blootstelling en gezondheidstoestand van omwonenden van land- en tuinbouw-gronden in relatie tot het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

(...)

Spuitsvrije zones en afstandseisen: dit zijn maatregelen die aanzienlijke financiële consequenties kunnen hebben. Een probleem is dat wetenschappelijk niet goed is aan te geven hoe de relatie tussen afstand tot een behandeld perceel en blootstelling (en dus risico) precies is. Die varieert met de aard van het middel, de formulering, de toedieningswijze, de inrichting van het landschap en de weersomstandigheden. Wel kan men stellen dat met toenemende afstand de blootstelling daalt. Als de toelating goed is geregeld en alle regels en voorschriften in de praktijk goed worden nageleefd, zouden de risico's voor omwonenden in principe afgedekt moeten zijn en afstandscriteria niet nodig zijn. Spuitsvrije zones en afstandscriteria zijn volgens de commissie daarom meer op te vatten als maatregelen die een (extra) veiligheidsmarge bieden, omdat bepaalde zaken in de toelatingsprocedure (nog) niet goed geregeld zijn en omdat in de praktijk de voorschriften niet altijd worden

²² RIVM, 5 juli 2016, kenmerk 2015 - 0058.

²³ ECLI:NL:RVS:2016:2687.

²⁴ Zie hierover nader: Paul Bodden, *Gezondheidsrisico's van veehouderijen*, 10 mei 2014, p. 18 e.v.

nageleefd. Op dit moment is onbekend wat de blootstellingsniveaus van omwonenden zijn en dus of vermindering van de blootstelling wel nodig is. Op grond van de huidige onzekerheid kan men het instellen van spuitvrije zones zowel bepleiten als afwijzen. (...)".²⁵

Om de mogelijke gezondheidsrisico's te onderzoeken, heeft het RIVM begin 2016 een tweeledig onderzoek gestart. Enerzijds wordt er onderzoek gedaan naar de blootstelling van omwonenden aan bestrijdingsmiddelen (het Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO)). Dit blootstellingsonderzoek is gestart met een onderzoek naar de blootstelling in gebieden met bloembollenteelt. Op basis van dit onderzoek kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over mogelijke gezondheidsrisico's voor omwonenden. Hiervoor is er in maart 2016 een verkennend gezondheidsonderzoek gestart dat momenteel wordt uitgevoerd door het RIVM, het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) en het Nederlands Instituut voor onderzoek van gezondheidszorg (NIVEL). Dit onderzoek loopt tot eind 2017. Totdat de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn, zullen er geen teeltvrije zones worden opgelegd in een wettelijke regeling.²⁶ Wegens onvoldoende wetenschappelijk onderzoek acht de staatssecretaris het juridisch niet houdbaar om op dit moment een spuitvrije zone verplicht te stellen. Dit standpunt is gebaseerd op een advies van de landsadvocaat. De landsadvocaat adviseert om met algemene regels te wachten tot het blootstellingsonderzoek is uitgevoerd. De landsadvocaat ziet momenteel geen juridische grondslag aanwezig voor een verplichte spuitzone. Onder meer het voorzorgsbeginsel biedt deze grondslag niet. Hierbij acht de landsadvocaat cruciaal dat er, gelet op het rapport van de Gezondheidsraad, onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is over mogelijke gezondheidsrisico's door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen om dergelijke ingrijpende maatregelen te kunnen invoeren.²⁷

6. Bloembollen

Specifiek ten aanzien van bloembollen is verder nog het onderzoek 'Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven' van belang (hierna kortweg: 'het bloembollenonderzoek').²⁸ Dit onderzoek komt aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2009:

"(...) In het plan is een bufferzone opgenomen van 30 meter tussen gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming en gronden die worden gebruikt voor de wisselteelt van bloembollen. Voor zover ter onderbouwing van deze afstand door het college in navolging van de raad is verwezen naar jurisprudentie van de Afdeling wordt overwogen dat, anders dan het college stelt, geen sprake is van vergelijkbare gevallen. De uitspraken waarnaar door het college is verwezen hebben geen betrekking op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten, waarbij in neerwaartse richting wordt gespoten, zoals bij de teelt van bloembollen, zodat niet zonder meer bij de in die uitspraken genoemde minimale afstanden kan worden aangesloten.

²⁵ Zie het advies van de Gezondheidsraad van 29 januari 2014 (Gewasbescherming en omwonenden), p. 123, 125 en 118.

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 27 858, nr. 311, p. 3.

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 27 858, nr. 311, p. 2.

²⁸ Universiteit Utrecht, februari 2009.

Voorts is door LTO Noord en de KAVB het rapport "Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven" van februari 2009 (hierna: tegenrapport) overgelegd. Het tegenrapport is op verzoek van LTO Noord en de KAVB opgesteld door prof. dr. ir. [naam], als hoogleraar verbonden aan het Institute for Risk Assessment Sciences, Divisie Milieu-epidemiologie, van de Universiteit Utrecht. Volgens het tegenrapport zijn de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de teelt van bloembollen voor de gezondheid van omwonenden verwaarloosbaar klein. Ter zitting heeft prof. dr. ir. [naam] in dit verband verklaard dat hij het vanuit het oogpunt van de volksgezondheid niet noodzakelijk acht om vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een bufferzone te hanteren tussen gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming en gronden die worden gebruikt voor de wisselteelt van bloembollen.

Gelet op het vorenstaande en nu het college voorts heeft volstaan met de stelling dat niet onomstotelijk is komen vast te staan dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de wisselteelt van bloembollen geen gevolgen heeft voor de gezondheid van omwonenden, is niet gebleken waarom een bufferzone van 30 meter noodzakelijk is. Uit het bestreden besluit blijkt voorts niet waarom een zone van 30 meter uit het oogpunt van hinder gerechtvaardigd is. Uit het vorenstaande volgt dat onvoldoende is onderzocht waarom een verbod om binnen een afstand van 30 meter van de grens van gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming gronden te gebruiken voor de wisselteelt van bloembollen noodzakelijk is. De Afdeling is van oordeel dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van het besluit te betrachten zorgvuldigheid. (...)"²⁹

In de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012 komt het bespuiten van bloembollen eveneens aan de orde:

"(...) De raad stelt zich voorts op het standpunt dat wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een afstand van minimaal 10 meter tussen het agrarische perceel en (bedrijfs)woningen binnen de gemeente een gebruikelijke afstand is. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt niet tot gezondheidsrisico's, aldus de raad. De raad heeft ter motivering van zijn standpunt dat de overlast ten gevolge van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperkt zal zijn verwezen naar het rapport "Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven" van prof. dr. ir. [naam], van het Institute for Risk Assessment Sciences, Divisie Milieu-epidemiologie, van de Universiteit Utrecht van februari 2009 (hierna: het rapport gewasbeschermingsmiddelen).

(...)

Uit het rapport gewasbeschermingsmiddelen volgt dat het uitwaaien van de nevel hoofdzakelijk afhankelijk is van de meteorologische omstandigheden en de gebruikte spuittechniek. Het betreft derhalve factoren waarmee rekening kan worden gehouden. Daarbij geldt voorts dat bij open teelten zoals de teelt van bloembollen in neerwaartse richting wordt gespoten, vanaf een geringe afstand tot de grond. Het uitwaaien van de nevel wordt daardoor beperkt. Gelet op de afstand van 15 m tussen het perceel van [appellant sub 1] en de voorziene bedrijfswoningen in samenhang met de omstandigheid dat uit het landschapsplan volgt dat voorzien moet worden in een "filter van bomen die in een dichter plantverband

²⁹ Zaaknummer 200801516/1.

zijn gezet" ter afscherming van de percelen met bedrijfswoningen van de ten westen daarvan gesitueerde gronden van [appellant sub 1], zal het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen volgens de raad naar verwachting niet hoeven leiden tot hinder of het niet langer aanwezig zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de bedrijfswoningen en dientengevolge tot beperkingen van de bedrijfsvoering van [appellant sub 1]. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. (...)"³⁰

Gelet op het voorgaande stelt Vereniging Milieudefensie zich ten onrechte op het standpunt dat bij de bollenteelt een grotere spuitzone dan 50 meter noodzakelijk zou zijn. Op grond van het bloembollenonderzoek en de jurisprudentie waarin naar dit onderzoek wordt verwezen, ligt dit (juist) niet voor de hand. Gelet op de neerwaartse spuittechniek bij bollenteelt is de drift namelijk kleiner dan bij andere teelten.

7. Conclusie

Op dit moment lijkt er (nog) geen grond om in het bestemmingsplan voor het buitengebied een algemene regeling voor spuitzones op te nemen vanwege de teelt van bloembollen. Anders dan Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie stellen, noopt een goede ruimtelijke ordening hiertoe (nog) niet, nu algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ontbreken. Bovendien spelen de belangen van de (bestaande) telers in het plangebied een rol. Deze belangen dienen meegenomen te worden in de belangenafweging, waarbij van relevant is dat bestaande telers niet zomaar onder het overgangsrecht kunnen worden geplaatst.

8. Toekomst

Voor de volledigheid merk ik op dat in de toekomst rekening dient te worden gehouden met een drietal ontwikkelingen, die andere inzichten en conclusies met zich kunnen brengen:

1. De uitkomsten van het landelijk onderzoek naar de gevolgen van drift voor de volksgezondheid;
2. De inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
3. De inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de eerste plaats zouden eind 2017 uit het landelijk onderzoek van het RIVM, het IRAS en het NIVEL (wel) algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de risico's van drift voor de volksgezondheid en de benodigde maatregelen (zoals een spuitzone) kunnen volgen.

Ten tweede is van belang dat in de loop van 2017 een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking zal treden op grond waarvan men wordt verplicht tot een

³⁰ Zaaknummer 201200904/1/R1.

driftreductie van 75%.³¹ Na inwerkingtreding van deze wijziging mag bij de vaststelling van het bestemmingsplan (bij de beoordeling van de gevolgen voor de volksgezondheid) waarschijnlijk rekening worden gehouden met deze driftreductie. Ter vergelijking wijs ik op de uitspraken van de Afdeling waaruit blijkt dat (onder meer) rekening mag worden gehouden met de ligging van het teeltperceel aan een sloot/watergang. In dat geval dient op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer een spuitzone aangehouden te worden en dient te worden gespoten met driftreducerende spuitkoppen.³² Deze omstandigheid mag echter niet de enige reden zijn om een situatie ruimtelijk aanvaardbaar te achten.³³ In het kader van een goede ruimtelijke ordening (en niet enkel op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer) moet worden beoordeeld of het bestemmingsplan leidt tot een aanvaardbare situatie.³⁴

Overigens, anders dan Vereniging Milieudefensie in haar zienswijzen oppert, kan het bestemmingsplan het gebruik van driftreducerende spuitkoppen niet verplichten. Op grond van de jurisprudentie mag het gebruik van driftreducerende spuitkoppen niet planologisch worden verplicht. In de uitspraak van 7 januari 2015 overweegt de Afdeling dat het verplichtstellen van driftreducerende koppen in de planregels (met een driftreductie van 90%) niet is toegestaan.³⁵ De Afdeling oordeelt dat anders sprake is van een ongeoorloofde doorkruising. De essentiële gezondheids- en veiligheidseisen (ingevolge de Machinerichtlijn) zijn al geïmplementeerd via het Warenbesluit machines.

Tot slot wijs ik op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in het voorjaar van 2019).³⁶ In de Omgevingswet wordt het voorzorgsbeginsel vastgelegd. Op grond van artikel 1.7 moet een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen en, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk beperken, en als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege laten, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd. Verder wordt in artikel 3.3 expliciet geregeld dat het bevoegd gezag in een omgevingsvisie rekening moet houden met het voorzorgsbeginsel. Dit betekent dat het bevoegd gezag in zijn beleid aandacht moet besteden aan het voorzorgsbeginsel (welk beginsel overigens niet in de Omgevingswet is gedefinieerd). Dit beleid kan doorwerken naar het bestemmingsplan (na inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan).

³¹ Het voorgestelde artikel 3.78a. Zie *Stcrt.* 2016, 32229. Zie voorts de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 15 december 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/277352). Hier wordt gesproken over de inwerkingtreding "op een zo vroeg mogelijk moment in de eerste helft van 2017".

³² Zie o.a. AbRS 4 mei 2016, zaaknummer 201506413/1/R2 (*Beuningen*).

³³ Zie o.a. AbRS 25 april 2012, zaaknummer 201108990/1/R3 (*Dongen*).

³⁴ AbRS 14 februari 2010, zaaknummer 200905405/1/R1.

³⁵ ECLI:NL:RVS:2015:4

³⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, nr. 186, p. 3.

9. Advies

Gelet op het vorenstaande adviseer ik om de zienswijzen van Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie, voor zover deze zien op standaardspuitzones, aan de hand van het voorgaande gemotiveerd te weerleggen en het bestemmingsplan niet aan te passen.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

advocaat