

# Bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen in ruimtelijk perspectief

mr. R. van Dreumel - Wingens<sup>1</sup>

Wanneer gewassen worden bespoten met gewasbeschermingsmiddelen, komen deze middelen vaak niet alleen op het gewas zelf neer, maar ook in de ( nabije) omgeving. Dit noemt men drift. Als in de omgeving sprake is van gevoelige functies<sup>2</sup> 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. (Hoe) moeten gevoelige functies in de ruimtelijke ordening beschermd worden tegen gewasbeschermingsmiddelen?

## 1. Wet- en regelgeving

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.<sup>3</sup>

Nu wettelijke normen voor spuitzones ontbreken, dient de bestemmingsplanwetgever in het belang van een goede ruimtelijke ordening – op grond van art. 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.<sup>4</sup>

## 2. Voorzorgsbeginsel

Bij voornoemde afweging speelt onder meer het voorzorgsbeginsel een rol. Uit het voorzorgsbeginsel

sel 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.<sup>5</sup> Het voorzorgsbeginsel brengt echter niet met zich dat de enkele vrees voor risico's tot maatregelen moet leiden.<sup>6</sup> Met hypothetische risico's die berusten op wetenschappelijk niet bewezen veronderstellingen, hoeft geen rekening te worden gehouden.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Er moeten dan wel redelijke gronden zijn om gevaar voor de volksgezondheid aan te nemen en bovendien moet de gevreesde schade significant zijn.<sup>9</sup>

Op dit moment lijkt er geen, althans onvoldoende, reden te zijn om op grond van het voorzorgsbeginsel voor alle teelten 'algemene spuitzones' in bestem-

1. Mr. Renske van Dreumel – Wingens is advocaat bij Hekkelman Advocaten

2. 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.

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

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

5. In de Nederlandse wetgeving is het voorzorgsbeginsel nog niet vastgelegd (in de toekomstige Omgevingswet is het voorzorgsbeginsel wel opgenomen), maar het Europees recht hanteert het als één van de leidende beginselen. Zie art. 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*).

6. Vgl. ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, BR 2013/103.

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

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

9. F. Onrust en T. Barkhuysen, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspijpraktijk', in *Kansen in het Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing 2010, p. 15.

mingsplannen (voor het buitengebied) op te nemen. Zo adviseerde de Gezondheidsraad als volgt:

*'(...) Het zal nog enige tijd duren voor het door de commissie voorgestelde blootstellingsonderzoek meer duidelijkheid zal verschaffen over de blootstelling van omwonenden van land- en tuinbouwpercelen (inclusief agrariërs en hun gezinnen) aan chemische gewasbeschermingsmiddelen.*

*(...)*

*Het is onduidelijk of omwonenden in Nederland in zo'n mate aan gewasbeschermingsmiddelen 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 tuinbouwgronden in relatie tot het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.*

*(...)*

*Spuitvrije 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. Spuitvrije 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 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. (...)'<sup>10</sup>*

Totdat de uitkomsten van nader onderzoek bekend zijn, zullen er geen teeltvrije zones worden opgelegd in een wettelijke regeling.<sup>11</sup> Er is nog onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over mo-

gelijke gezondheidsrisico's door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, om teeltvrije zones op te leggen.<sup>12</sup> Ook uit de jurisprudentie lijkt deze conclusie getrokken te moeten worden.<sup>13</sup>

Het voorgaande betekent dat per geval, beter gezegd per ruimtelijke ontwikkeling (zoals op grond van een postzegelbestemmingsplan 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), locatie-specifiek moet worden beoordeeld of een spuitvrije zone benodigd is en van welke omvang.

### 3. Belangen bestaande telers

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. Bestaande telers kunnen niet zomaar onder het overgangsrecht worden geplaatst. Zo mag bestaand gebruik enkel onder het overgangsrecht worden gebracht, indien zicht is op beëindiging van het gebruik binnen de planperiode van (maximaal) tien jaar. Ten aanzien van een bestaande situatie in de gemeente Houten overwoog de Afdeling dat hiervan geen sprake was, aangezien de productiecycclus van de betreffende appel- en perenbomen 10 tot 15 onderscheidenlijk 25 tot 40 jaar bedraagt.<sup>14</sup> Een bestaande situatie waarbij (vaak al sinds jaar en dag) sprake is van een korte spuitzone mag echter niet zonder motivering van een goede ruimtelijke ordening blijven voortbestaan.<sup>15</sup> Recentelijk herhaalde de Afdeling dit standpunt bij uitspraak van 16 augustus 2017:

*'(...) Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 26 maart 2104, ECLI:NL:RVS:2014:1085, betekent het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is niet dat in het geheel geen betekenis behoeft te worden toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen van een boomgaard 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.'<sup>16</sup>*

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

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

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

13. Zie ABRvS 30 maart 2016, zaaknummer 201402301/3/R3.

14. Zie ABRvS 10 september 2014, zaaknummer 201308924/1/R2.

15. Zie ABRvS 26 maart 2014, zaaknummer 201306395/1.

16. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2183.

Een voorbeeld van een motivering van een bestaande situatie die standhield vormt de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014.<sup>17</sup> 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 (...).'*

#### 4. Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk vindt.<sup>18</sup> Recent herhaalde de Afdeling in de uitspraak van 2 augustus 2017<sup>19</sup> dat deze afstand in beginsel is benodigd voor de fruitsector. Volgens vaste rechtspraak kan een kortere of langere afstand ook aanvaardbaar zijn, indien hieraan een locatiespecifieke onderbouwing ten grondslag ligt.<sup>20</sup> Onder meer indien sprake is van een andere teelt dan fruitteelt (zoals de teelt van bomen, vaste planten, bloemen, bloembollen, vollegrondsgroenten, akkerbouw) wordt vaak een kortere afstand dan 50 meter aanvaardbaar geacht, afhankelijk

van de locatiespecifieke omstandigheden.<sup>21</sup> Zo kan de spuittechniek van het type teeltgewas verschillen van de spuittechniek bij fruitbomen, waardoor een andere afstand dan 50 meter aanvaardbaar is. Verschillende gewassen worden neerwaarts bespoten, zodat de drift doorgaans kleiner is dan bij het op- en zijwaarts bespuiten van fruitbomen. Bij het beoordelen van een (al dan niet benodigde) spuitzone dient te worden uitgegaan van het planologisch maximaal toegestane gebruik, zo herhaalde de Afdeling recentelijk in de uitspraken van 29 maart 2017<sup>22</sup> en 16 augustus 2017.<sup>23</sup> Door civielrechtelijk overeen te komen dat ter plaatse niet zal worden gespoten, ontkomt men niet aan de beoordeling van een spuitzone.<sup>24</sup> Ook indien de teeltactiviteiten op een perceel zijn gestaakt of planmogelijkheden ongebruikt zijn gelaten, dient onderzoek te worden of een spuitzone nodig is.<sup>25</sup>

#### 5. Locatiespecifiek onderzoek

Uit de jurisprudentie blijken de volgende locatiespecifieke omstandigheden van belang:

- de toedieningswijze van het gewasbeschermingsmiddel (denk aan handmatig of machinaal spuiten, in druppel- of dampvorm spuiten, of op- en zijwaarts of neerwaarts spuiten<sup>26</sup>);
- het type teeltgewas<sup>27</sup>;
- de frequentie van het spuiten en het (type) bestrijdingsmiddel<sup>28</sup>;
- de overheersende windrichting<sup>29</sup>;
- een driftreducerende omstandigheid:
  - een (winterharde) groen haag tussen het perceel waarop gespoten wordt en de gevoelige functie, mits de groen haag planologisch is verankerd<sup>30</sup>. Een uitzondering betreft

17. ECLI:NL:RVS:2014:4036.

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

19. ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2091.

20. Zie o.a. ABRvS 25 april 2012, zaaknummer 201012191/1/R3, ABRvS 7 december 2011, zaaknummer 201102611/1/T1/R2 en ABRvS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2.

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

22. ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:868.

23. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2183.

Zie ook ABRvS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2 en ABRvS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1/R3. Ook dient rekening gehouden te worden met het invullen van een wijzigingsbevoegdheid, zie ABRvS 25 april 2012, zaaknummer 201012191/1/R3.

24. Zie ABRvS 15 augustus 2007, zaaknummer 200605022/1.

25. Zie ABRvS 15 juli 2015, zaaknummer 201407471/1/R2 en ABRvS 7 augustus 2013, zaaknummer 201206868/1/R2.

26. Zo werd bij heesters die handmatig werden bespoten een afstand van 25 meter aanvaardbaar geacht. Zie ABRvS 24 april 2002, zaaknummer 200004634/1.

27. Zo wordt voor bloembollen dikwijls een kortere afstand dan 50 meter gehanteerd. Zie ABRvS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1, en ABRvS 5 december 2012, zaaknummer 201200904/1/R1.

28. Zie o.a. ABRvS 4 april 2007, zaaknummer 200606705/1.

29. Deze kan ervoor zorgen dat de drift niet plaatsvindt in de richting van de gevoelige functie. Zie ABRvS 25 april 2012, zaaknummer 201108990/1/R3, en ABRvS 24 maart 2004, zaaknummer 200305517/1.

30. Zie o.a. ABRvS 2 september 2015, zaaknummer

de situatie waarin de gemeente eigenaar is van de grond met groen Haag en in haar macht is om de groen Haag te onderhouden en aangeeft dit te zullen doen, volgens de recente uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017.<sup>31</sup> Voorts is een civielrechtelijke overeenkomst onvoldoende, zo herhaalt de Afdeling recentelijk in haar uitspraak van 26 april 2017<sup>32</sup>:

- een waterhoudende<sup>33</sup> sloot/watergang tussen het perceel waarop gespoten wordt en de gevoelige functie<sup>34</sup>;
- een tussenliggende loods, muur, ander gebouw etc.<sup>35</sup>

Een algemeen onderzoek of de aanname dat voornoemde omstandigheden ervoor zorgen dat de (al dan niet aanwezige) spuitzone voldoende is ter bescherming van de volksgezondheid, doorstaat de rechtelijke toets niet.<sup>36</sup> Twee recente voorbeelden hiervan vormen de uitspraken van de Afdeling van 2 augustus 2017<sup>37</sup> en 17 mei 2017<sup>38</sup>. Een locatiespecifiek onderzoek is vereist.

## 6. Toekomst

In de toekomst kunnen diverse omstandigheden zorgen voor een andere beoordeling dan die ik hiervoor heb geschetst. Ten eerste zouden de uitkomsten van het landelijk onderzoek naar de gevolgen van drift voor de volksgezondheid kunnen zorgen voor – in tegenstelling tot op dit moment – weten-

schappelijk aanvaarde inzichten die nopen tot ‘algemene spuitzones’ voor alle teelten.

Verder is van belang dat (waarschijnlijk) in 2017 een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking zal treden op grond waarvan men wordt verplicht tot een driftreductie van 75%.<sup>39</sup> 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.

Tot slot wijs ik op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in het voorjaar van 2019).<sup>40</sup> In de Omgevingswet wordt het voorzorgsbeginsel vastgelegd. Op grond van art. 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 art. 3.3 van de Omgevingswet 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). Bovendien gaat ‘gezondheid’ een volwaardige rol spelen bij omgevingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten op grond van art. 2.1 lid 4 van de Omgevingswet.

---

201500601/1/R2 en ABRvS 23 november 2011, zaaknummer 201004293/1/R4.

Bovendien moet ook de instandhouding van de driftreducerende omstandigheid planologisch zijn verankerd. Zie ABRvS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2 en ABRvS 25 april 2012, zaaknummer 201108900/1/R3.

31. ECLI:NL:RVS:2017:943.

32. ECLI:NL:RVS:2017:1157.

33. ECLI:NL:RVS:2017:1157.

34. In dat geval moet op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer een spuitvrije zone aangehouden worden en moet gespoten worden met driftreducerende spuitkoppen. Hiermee mag rekening worden gehouden bij de ruimtelijke beoordeling. Zie o.a. ABRvS 4 mei 2016, zaaknummer 201506413/1/R2.

Deze omstandigheid mag echter niet de enige reden zijn om een situatie ruimtelijk aanvaardbaar te achten. Zie o.a. ABRvS 25 april 2012, zaaknummer 201108990/1/R3. 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. Zie ABRvS 14 februari 2010, zaaknummer 200905405/1/R1.

35. Vgl. recent ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2183 (loods) en ABRvS 30 maart 2016, zaaknummer 201402301/3/R3 (muren van bedrijfspand).

36. Zie o.a. ABRvS 18 september 2013, zaaknummer 201209567/1/R1, ABRvS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2 en ABRvS 23 november 2011, zaaknummer 201007803/1/R1.

37. ECLI:NL:RVS:2017:2091.

38. ECLI:NL:RVS:2017:1302.

---

39. Het nieuwe art. 3.78a. Zie *Stb.* 2017, 305. En ook *Kamerstukken II* 2016/17, 27 858, 398. Hieruit blijkt dat werd beoogd om de wijzigingen van het Activiteitenbesluit op 1 september 2017 in werking te laten treden. Dat is echter niet gehaald. De datum van inwerkingtreding wordt bij Koninklijk Besluit bepaald, zie art. II van het Besluit van 23 juni 2017 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en open teelten (*Stb.* 2017, 305).

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