Bijlage met aanvullende motivering behorende bij het raadsbesluit d.d. 2 maart 2023 tot aangepaste vaststelling van het bestemmingplan 'Heilig Kempke-Lith-2021'

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Op 16 november 2022 heeft de Afdeling bestuursopdracht van de Raad van State (hierna de Afdeling) een tussenuitspraak gedaan ten aanzien van het bestemmingsplan 'Heilig Kempke-Lith-2021'. De Afdeling heeft aan uw raad opgedragen om aan de hand van een zogenoemd locatiespecifiek spuitzoneonderzoek, alsnog deugdelijk te motiveren dat bij de nog te bouwen woningen sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Daarnaast moet uw raad deugdelijk motiveren dat er geen belemmeringen te verwachten zijn voor de bedrijfsvoering van het agrarisch bedrijf dat - volgens de tussenuitspraak - de gronden gelegen direct ten oosten van het plangebied gebruikt voor zijn bedrijfsvoering.

Van belang is om op te merken dat voor het doen van een locatiespecifiek spuitzoneonderzoek tot 19 oktober 2022 gebruik werd gemaakt van het zogenoemd EFSA-model. Dit model is het enige model dat voorhanden is voor het doen van een dergelijk onderzoek. Echter, bij de uitspraken van 19 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3023) en 23 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3387), heeft de Afdeling bepaald dat het EFSA-model vooralsnog op onderdelen onderbouwing mist en dat de gemeenteraden zich niet mochten baseren op de conclusies van het locatiespecifiek spuitzoneonderzoek in die zaken. Deze onvolkomenheden zijn nog niet opgelost.

Aangezien er geen ander wetenschappelijk aanvaard model voorhanden is voor het doen van een locatiespecifiek spuitzoneonderzoek en zo'n model op korte termijn ook niet voorhanden is, heeft de initiatiefnemer van dit bestemmingsplan bureau Adromi gevraagd om een locatiespecifiek spuitzoneonderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan 'Heilig Kempke-Lith-2021'. Daarbij is tevens ingegaan op de kritische kanttekeningen van de Afdeling op het EFSA-model.

In deze notitie worden de door de Afdeling geconstateerde onvolkomenheden van het EFSA-model besproken en voorzien van een onderbouwing aan de hand van het 'Spuitzone onderzoek Heilig Kempke Lith', d.d. 27 januari 2023. Wij concluderen dat, ondanks de geconstateerde onvolkomenheden van het EFSA-model, wij met dit rapport en de noodzakelijke aanpassingen in het bestemmingsplan voldoende hebben gedaan om een goed woon- en leefklimaat bij de nog te bouwen woningen borgen. En we zorgen ervoor dat het naast gelegen agrarisch bedrijf in zijn bedrijfsvoering niet wordt belemmerd door de aangepaste vaststelling van het bestemmingsplan 'Heilig Kempke-Lith-2021'.

1.2 Jurisprudentie reduceren 50 meter afstand

In het kader van een goede ruimtelijke ordening moet een afweging worden gemaakt tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de volksgezondheid. Aangezien de afstand welke

(minimaal) aangehouden moet worden tot gevoelige objecten niet concreet in een regeling is voorgeschreven, dient deze op grond van de Wet ruimtelijke ordening te worden bepaald in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Op basis van deze afweging kan het noodzakelijk zijn om een zone aan te houden in verband met het risico op drift (onbedoelde verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen buiten het behandelde perceel via de lucht). In een dergelijke zone dient daarbij gekozen te worden voor bestemmingen welke reguliere / langdurige menselijke aanwezigheid uitsluiten.

Uit jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische percelen waar gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk vindt. Dit is een vuistregel waarvan gemotiveerd mag worden afgeweken. De afstand van 50 meter is blijkens een uitspraak uit 2002 gebaseerd op het toenmalige beleid van de provincie Gelderland voor de goedkeuring van ruimtelijke ontwikkelingen waarbij nieuwe gevoelige functies nabij boomgaarden en boomteeltpercelen werden bestemd.

Ten tijde van dat beleid gold op grond van artikel 13 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1963, het daarop gebaseerde Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en de bijbehorende Regeling testmethoden driftarme doppen Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, een verplichting om driftreductie toe te passen van minimaal 50%. Op grond van het huidige Activiteitenbesluit dient standaard een driftreducerende techniek te worden gehanteerd van minimaal 75%, een norm die kortom de helft strenger is geworden, waardoor gesteld kan worden dat de bedoelde afstand van 50 meter thans in principe kan worden gehalveerd tot 25 meter. Verder is van belang dat bedoelde 50 meter werd gehanteerd in een tijd dat gewasbeschermingsmiddelen werden toegelaten welke al geruime tijd vanwege herbeoordelingen zijn uitgefaseerd, terwijl nieuwe middelen met een lagere potentiële schadelijkheid en lagere persistentie hiervoor in de plaats zijn gekomen.

Gelet op de omstandigheid dat bedoeld beleid betrekking had op teelt in boomgaarden en boomteelt, waarbij opwaarts of zijwaarts wordt gespoten, kan bedoelde afstand van 25 meter in principe nogmaals worden gehalveerd tot 12,5 meter op het moment dat uitsluitend sprake is van neerwaarts spuiten zoals in akkerbouw, sierteelt (zoals bloemen en/of bloembollen) of tuinbouw.

Deze afstand is dan in ieder geval voldoende om te spreken van een ruimtelijk aanvaardbaar woon- en leefklimaat waarbij er in principe niet behoeft te worden gevreesd voor (toekomstige) beperkingen voor de gevestigde agrarische bedrijven. De betrokken afstand dient te worden aangehouden tussen het perceel waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en locaties van de gevoelige functie waar reguliere menselijke aanwezigheid niet is uitgesloten (zoals een tuin bij een woning).

1.3 EFSA-model

Volgens vaste rechtspraak kan een kortere afstand tot percelen waar gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast ook aanvaardbaar zijn, mits blijkens een locatiespecifiek onderzoek is

onderbouwd dat ondanks deze kortere afstand sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de betreffende gevoelige functies.

Op 19 oktober 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak gedaan waarin blootstelling aan stoffen in de context van de ruimtelijke ordening en het gebruik van het EFSA-model in het bijzonder aan de orde is gesteld.

Mede op basis van het advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak komt de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat geen sprake kan zijn van goede ruimtelijke ordening voor wat betreft driftblootstelling omdat sprake is van (te grote) wetenschappelijke onzekerheid over:

1. Effecten van blootstelling aan stoffen van kinderen onder de één jaar, zwangere vrouwen en mensen met een bijzondere kwetsbaarheid;
2. Cumulatieve en samen gevoegde blootstelling aan stoffen;
3. De factoren die in het EFSA-model gehanteerd worden voor bijvoorbeeld druppelverspreiding en nalevering van emissies door uitdamping.
4. Het driftreducerende effect van een windhaag.

Op dit punt is van belang dat het EFSA-model de stand der wetenschap vertegenwoordigt, zowel als het gaat om de gehanteerde blootstellingsnormering als wanneer het gaat om driftverspreiding. Gelet hierop kan dit model ondanks de uitspraak nog steeds worden benut om een indruk te geven van de mate van driftblootstelling die naar verwachting zal optreden. Dit is ook bevestigd in het spuitzoneonderzoek van Adromi, in paragraaf 4.4.1.

1.3.1. Effecten van blootstelling aan stoffen van mensen met een bijzondere kwetsbaarheid

Geconcludeerd is dat het EFSA-model niet afdoende in gaat op de blootstelling aan stoffen van mensen met een bijzondere kwetsbaarheid. In het door Adromi uitgevoerde spuitzone-onderzoek[1] wordt hierop ingegaan met betrekking tot het bestemmingsplan Heilig Kempke. In paragraaf 4.4.2 van het spuitzone-onderzoek wordt aangegeven: "*Het EfSA hanteert voor blootstelling aan residuen in voedsel de zogenaamde Monte Carlo Risk Assessment (MCRA) systematiek welke mede door RIVM is ontwikkeld. De beoordelingssystematiek op dit vlak komt erop neer dat cumulatieve blootstelling door stoffen op te tellen die op hetzelfde orgaan werking hebben. Hierbij werd opgemerkt dat bij de bepaling van cumulatieve blootstelling aan alle in de teelt voorkomende gewasbeschermingsmiddelen eerst een overzicht benodigd is van op alle aangrijpingspunten in het lichaam. Hetzelfde geldt uiteraard ten aanzien van het aspect interactie/synergisme bij blootstelling aan diverse stoffen. In principe is gelet op deze systematiek sprake van een overschatting op het moment dat wordt uitgegaan van de aanname dat alle stoffen uitsluitend hetzelfde aangrijpingspunt hebben. Deze benaderingswijze is in ieder geval meer worst case dan de MCRA*".

[1] Projectnummer: wil/R202290/2301c

Daarnaast wordt in paragraaf 4.4.3 ingegaan op bijzondere kwetsbaarheid. Hierin wordt onder meer terecht aangehaald dat "*Op dit vlak wordt in bijvoorbeeld normering voor luchtkwaliteit, geluid en dergelijke geen rekening gehouden met dergelijke specifieke kwetsbaarheden*". Maar wordt door Adromi ook een invulling gegeven aan de impact op mensen met een bijzondere kwetsbaarheid.

De interpretatie die wij aan dit onderwerp geven in relatie tot het nieuwe bestemmingsplan is dat het spuitzone-onderzoek wel degelijk een worst-case benadering verschaft. En gezien het gebrek aan alternatieve methodes, gecombineerd met de verplichting vanuit de Afdeling om het bestemmingsplan op korte termijn te herstellen, ons de beste basis biedt voor een zo zorgvuldig mogelijke afweging.

Hoewel er niet specifiek in gegaan wordt op de effecten van blootstelling aan stoffen van mensen met bijzondere kwetsbaarheid, dit is op dit moment niet mogelijk met de huidige stand der techniek, wordt wel een zo goed als mogelijk uitgangspunt gegeven om toekomstige bewoners te beschermen.

1.3.2. Cumulatieve en geaggregeerde blootstelling aan stoffen

Zoals onder 1.3.1 onderbouwd zien wij redenen om de uitgangspunten van het spuitzone-onderzoek als worst-case benadering te beschouwen, en als best beschikbare informatie als het gaat om inzichten in de gezondheidseffecten op omwonenden.

In het spuitzone-onderzoek wordt in paragraaf 4.3 genoemd: "*Hierbij moet tot slot worden opgemerkt dat teelt en gewasbehandeling van verschillende gewassen uit de aard der zaak nooit in hetzelfde jaar op dezelfde locatie plaatsvinden en derhalve in zoverre niet voor cumulatieve drifthoeveelheden kunnen zorgen*".

In het beroepschrift is door appellant niet aangegeven dat het bedrijf van teelt wil wisselen en planologisch gezien zijn de uitgangspunten dan ook worst-case. Waarbij dit nogmaals bevestigd dat cumulatie voor bestemmingsplan Heilig-Kempke geen zwaarwegende factor is.

Daarnaast wordt in paragraaf 4.4.2 specifiek ingegaan op cumulatie en interactie. In navolging op hetgeen onder 1.3.1 vermeld wordt ook ingegaan op de beschikbare informatie betreffende cumulatieve blootstelling. Hierover wordt vermeld: "*Onderzoek naar cumulatieve blootstelling is in zeer beperkte mate beschikbaar, onder meer vanwege de complexiteit van de onderlinge werkingen van relevante stoffen ook al zou gelden dat voor iedere individuele stof het maximaal toelaatbare blootstellingsniveau niet zou worden overschreden.*

Van belang is hierbij, dat er geen wetenschappelijke consensus bestaat over een aanvaardbaar cumulatief blootstellingsniveau. Op basis van de uitkomsten van de berekeningen is wel duidelijk dat de blootstelling aan individuele stoffen ver onder het maximale blootstellingsniveau zullen

liggen. De blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen door het wonen in agrarische omgeving is kortom – als individuele blootstellingsbron – maatschappelijk aanvaardbaar te achten omdat de blootstelling in ieder geval niet hoger is dan blootstelling die tevens kan/mag plaatsvinden vanuit andere bronnen, zoals voedsel en arbeidsgerelateerde blootstelling.

Hierbij wordt opgemerkt dat er geen overschrijding van de Acceptable Operator Explosure Level (AOEL) optreedt als ter indicatie de hoogste AOEL-waarde per teelt wordt gesommeerd als indicatie voor cumulatieve blootstelling" .

1.3.3. De factoren die in het EFSA-model gehanteerd worden voor bijvoorbeeld druppelverspreiding en nalevering van emissies door uitdamping

Het spuitzone-onderzoek van Adromi bevestigd in paragraaf 4.4.1 de wetenschappelijke onzekerheid over druppelverspreiding en nalevering van emissies door uitdamping. En eindigt deze paragraaf met: "*Hierbij moet tot slot worden opgemerkt dat teelt en gewasbehandeling van verschillende gewassen uit de aard der zaak nooit in hetzelfde jaar op dezelfde locatie plaatsvinden en derhalve in zoverre niet voor cumulatieve drifthoeveelheden kunnen zorgen*".

Wel wordt in paragraaf 4.4.3 onder meer aangehaald dat: "*Als voor wat betreft de beoordeelde gewasbeschermingsmiddelen bij wijze van indicatie geen rekening wordt gehouden met opname via de mond en alleen rekening wordt gehouden met blootstelling via inhalatie en de huid, dan is sprake van een ruime marge tot aan de maximaal toegelaten blootstellingsnormen*".

Hoewel het EFSA-model inderdaad voor dit specifieke onderdeel geen absolute wetenschappelijke zekerheid kan verschaffen, beschouwen wij het spuitzone onderzoek wel als het best beschikbare middel om onze afweging op te baseren.

1.3.4. Het driftreducerende effect van een windhaag

In tegenstelling tot de overige punten zijn met betrekking tot het driftreducerende effect van een (wind)haag wel enige gegevens voorhanden. In het spuitzone-onderzoek wordt in paragraaf 4.5.1 hierop ingegaan en onder meer verwezen naar de PRI 2015[2].

Er wordt terecht opgemerkt dat "*Bedoelde onderzoeken hebben betrekking op boomgaarden, welke werden afgeschermd met een elzenhaag met een hoogte van 4 meter (1 meter hoger dan het gewas), maar zijn in principe ook relevant voor lagere teelten, te meer nu in lagere teelten niet zijwaarts of opwaarts wordt gespoten en evenmin sprake zal zijn van relevante gewasbehandelingen buiten de volbladperiode*".

[2] Plant Research International, *Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaard bespuitingen*, maart 2015

In deze paragraaf worden ook enkele uitgangspunten gegeven voor het goed functioneren, in relatie tot driftreductie, van een windhaag:

- Egale dichtheid haag;
- Een zodanige dichtheid dat objecten aan de andere zijde van de haag kunnen worden waargenomen, maar niet kunnen worden herkend;
- Onderhoud dient plaats te vinden zodat bedoelde haag/hagen de gewenste configuratie behouden;
- 1 meter hoger dan het geteelde gewas; uitgaande van mais als qua hoogte bepalend akkerbouwgewas betekent dit een hoogte van circa 3 meter;

1.4 Conclusie

Wij concluderen dat wij met dit rapport en de noodzakelijke aanpassingen in het bestemmingsplan, een goed woon- en leefklimaat kunnen onderbouwen voor de te bouwen woningen, en waarbij het naastgelegen agrarisch bedrijf in zijn bedrijfsvoering niet wordt belemmerd door deze aanpassingen. Dit ondanks de geconstateerde onvolkomenheden van het EFSA-model.
In navolging van de aanbevelingen van het spuitzone-onderzoek van Adromi (projectnummer wil/R202290/2301c, d.d. 27 januari 2023) zien wij, indien afscherming in de vorm van een dubbele open haag aan de oostzijde van het plangebied wordt gerealiseerd en in stand gehouden, geen belemmeringen om in te stemmen met dit plan. Borging hiervan is geregeld via een voorwaardelijke verplichting in de planregels van het bestemmingsplan en wordt aanvullend door de initiatiefnemer privaatrechtelijk vastgelegd bij verkoop van de kavels.
