Onderwerp	:	Ontwikkelingen met betrekking tot spuitzones - 4e actualisatie
Opstellers	:	George Neelis en Jef Rutten m.m.v. de Afdeling VTH
Voor	:	Het college van burgemeester en wethouders
Datum	:	16 oktober 2023

1. Inleiding

Binnen agrarische bestemmingen is het vrijwel steeds mogelijk gewassen te telen die het gebruik van beschermingsmiddelen met zich brengen. Als gevolg daarvan mogen in beginsel binnen een straal van 50 meter van die bestemming geen functies planologisch worden toegestaan die langdurig verblijf mogelijk maken waardoor als gevolg van blootstelling aan drift de gezondheid kan worden aangetast. Dit tenzij het bestemmingsplan dergelijke functies reeds mogelijk maakt. Een en ander op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling):

"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 27 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1698), wordt een planologische keuze die ziet op een afstand van 50 meter tussen gevoelige objecten en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt in het algemeen niet onredelijk geacht. Dit neemt niet weg dat de raad een kortere afstand in een bepaalde situatie toereikend kan achten om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen. Een kleinere afstand kan aanvaardbaar zijn indien (bijvoorbeeld) driftreducerende maatregelen worden getroffen.".[1]

Op deze manier geeft de Afdeling invulling aan dit specifieke onderdeel van 'de goede ruimtelijke ordening' en de species daarvan in de vorm van 'het goede woon- en leefklimaat'. Als gevolg hiervan wordt de agrariër niet in de gebruiksmogelijkheden van zijn perceel beperkt en wordt de gezondheid van de gebruiker van het betrokken gevoelige object beschermd, zo is de redenering.
Het betreft overigens een systeem dat we kennen op meer terreinen van de 'goede ruimtelijke ordening'. Denk bijvoorbeeld aan de beheersing van geurhinder. Gevoelige objecten binnen de zogenoemde V-stacks geurzone zijn niet toegestaan.

Hoe dan ook, bij onze gemeente worden regelmatig aanvragen ingediend waarbij spuitzoneproblematiek een rol speelt. Daarbij komt dat de rechtspraak ook niet stil staat. Vandaar dat in dit memo de stand van zaken met betrekking tot spuitzones nog eens op een rij wordt gezet. Enerzijds informerend voor het bestuur, anderzijds instructief voor degenen die met de spuitzoneproblematiek van doen hebben.

In dit memo worden de spuitzoneregels besproken. Daarna wordt aandacht besteed aan twee misverstanden die leven ten aanzien van de spuitzoneproblematiek. Vervolgens wordt een aantal problemen beschreven als gevolg van de spuitzoneregels en een overzicht van de situaties die geen probleem opleveren. Ook de "vreemde" gevolgen van de spuitzoneregels en de mogelijke oplossingen (met procedures) komen aan bod. Verder komen de vragen aan de orde

[1] Zie bijv. Ab 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560.

wat het juridisch risico is van het negeren van de spuitzoneregels, het gebruiken van overgelegde onderzoeksrapporten en of ter zake beleidsregels moeten worden vastgesteld. Tevens wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop de civiele rechter tegen deze problematiek aankijkt. Afgesloten wordt met een stroomschema in de vorm van vragen alsmede een samenvatting.

2. Juridisch kader: spuitzoneregels

2.1. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Bij de bepaling van de spuitzoneregels begint het allemaal met het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen op de Nederlandse markt. Deze toetreding wordt geregeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In deze wet is niets geregeld ten aanzien van de spuitzone zoals hier bedoeld.

2.2. Milieuregels

Als gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten op de Nederlandse markt, mogen ze worden gebruikt. Dit gebruik wordt geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Barim). Althans, wat betreft het gebruik nabij een oppervlaktewaterlichaam[2] en het telen van gewassen in de open lucht.[3]

2.3. Wet ruimtelijke ordening

De spuitzoneproblematiek is alleen aan de orde in geval van strijd met het bestemmingsplan hetgeen met een bestemmingplanherziening, bestemmingsplanwijziging of afwijkingsomgevingsvergunning wordt opgeheven. Bestaande situaties die daarmee in overeenstemming zijn, hebben (juridisch) niets van doen met de spuitzone. De gebruikers van de percelen in de spuitzone worden dus geacht zelf te voorkomen dat ze aan gewasbeschermingsmiddelen worden bloot gesteld. Of de planwetgever heeft er domweg niet bij stil gestaan. Bij een aanvraag die leidt tot strijd met het bestemmingsplan of ander planologisch regime, moet het bevoegd gezag optreden als hoeder van de gezondheid van de aanvrager en gebruikers. Dat ligt opgesloten in het toetsingskader van de planologische besluiten: de goede ruimtelijke ordening.[4] Dat ruime begrip is door de Afdeling ingevuld met een afstandsnorm: in beginsel geldt een afstand van 50 meter tussen het perceel met de spuitmogelijkheid en een voor gewasbeschermingsmiddelen gevoelig object of gevoelige functie.[5] Van die afstand mag worden afgeweken als reeds voldoende voorzieningen aanwezig zijn ter voorkoming van het overslaan van drift, of dat deze nog zullen worden getroffen.[6] Een dergelijke kortere afstand moet worden onderbouwd met een zogenoemd locatie specifiek onderzoek (lso).[7] Bij dit alles moet in beginsel worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en dus niet van de feitelijke situatie.[8]

2.4. Woningwet

De Woningwet (Wonw) bevat eveneens een aantal bepalingen:

"Artikel 1a

[2] Zie artikel 1.4b Activiteitenbesluit milieubeheer.
[3] Zie artikel 3.78 e.v. Barim en artikel 3.82 Regeling activiteitenbesluit milieubeheer.
[4] Zie artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening.
[5] Zie bijv. Ab 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560.
[6] Zie bijv. Ab 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560.
[7] Zie bijv. Ab 10 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1242.
[8] Zie bijv. Ab 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439.

1 De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.
2 Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.
(…).".

Uit deze bepaling blijkt dat het gebruik van (o.a.) een terrein niet mag leiden tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Gebeurt dat toch, dan kan in beginsel daartegen worden opgetreden. Dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gevaar voor de gezondheid kan opleveren staat buiten kijf. Voor de toepasselijkheid van deze bepaling is van belang wat moet worden beschouwd als een 'terrein'. In een uitspraak van 20 december 2017 heeft de rechtbank Oost-Brabant zich over deze vraag gebogen[9]:

"10.

(…)

In artikel 1a van de Woningwet staat dat de eigenaar van een terrein ervoor moet zorgen dat als gevolg van de toestand van dat terrein geen gevaar voor gezondheid of veiligheid ontstaat. Die bepaling hebben eisers overtreden.

Voordat de rechtbank die conclusie kon trekken, heeft zij wel eerst moeten kijken of het weiland wel een 'terrein' is. Hier kun je verschillend over denken. In de Woningwet zelf staat geen definitie van 'terrein'. Als je kijkt naar wat mensen in het normale spraakgebruik onder een terrein verstaan, dan valt een weiland daar wel onder. Als je kijkt naar de definitie in andere regelgeving, vooral het Bouwbesluit (dat is gebaseerd op de Woningwet), dan gaat het erom of het een onbebouwd perceel is dat bij een bouwwerk hoort. Het is duidelijk dat het weiland een onbebouwd perceel is. En een afrastering met palen en prikkeldraad is juridisch gezien een bouwwerk. Ook volgens die definitie is het weiland dus een terrein.

Vervolgens moet worden bekeken of de situatie op het weiland een gevaar voor gezondheid of veiligheid veroorzaakte. Dat hoeft niet onomstotelijk vast te staan. Het gaat erom dat er terecht een vermoeden was dat er gevaar was. De rechtbank vindt dat de medewerkers van de gemeente dat vermoeden in beide zaken mochten hebben en vindt dit vermoeden ook terecht. Het is algemeen bekend dat in de provincie Noord-Brabant vaak drugsafval wordt gedumpt. Als een toezichthouder van de gemeente dan een uitgebrand busje met smeulende en borrelende vaten ziet of een groot aantal gesmolten en lekkende containers met een zurige vloeistof, dan is het logisch dat die toezichthouder vermoedt dat er chemisch afval is gedumpt en dat daardoor gevaar voor gezondheid of veiligheid bestaat. Het is dan niet nodig om de samenstelling van de stoffen eerst te onderzoeken.

Iemand kan deze bepaling van de Woningwet overtreden, ook al valt hem of haar niets te verwijten. Het is zelfs niet nodig dat diegene wist wat er aan de hand was. Juridisch heet dat een risicoaansprakelijkheid.".

[9] ECLI:NL:RBOBR:2017:6606.

Gelet op deze uitspraak mag worden aangenomen dat het begrip 'terrein' als bedoeld in artikel 1a Wonw tevens omvat een agrarisch perceel waarop gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden toegepast. De lijn doortrekkend van de rechtbank zou de eigenaar van het perceel zelfs risicoaansprakelijk zijn in geval van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Van de andere kant, het gaat hier om zorgplichten en niet om expliciete verboden. Zorgplichten zijn lastiger te handhaven dan verboden. De overtreding moet onder andere zonneklaar zijn om te kunnen optreden.

Voor zover bekend heeft tot nu toe niemand een handhavingsaanvraag op deze bepaling gebaseerd.

2.5. Bouwbesluit

Het Bouwbesluit kent eveneens een vangnet bepaling wat betreft het gebruik van terreinen:

"Artikel 7.22. Restrisico gebruik bouwwerken, open erven en terreinen
Onverminderd het bij of krachtens dit besluit of de Wet milieubeheer bepaalde is het verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor:
(…);
c. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein, of (…).".

Dit is geen vangnet- maar een verbodsbepaling. Handhaving hiervan is eenvoudiger dan in het geval van een zorgplichtbepaling. Dan zal het gebruikte gewasbeschermingsmiddel wel als vocht, stof of irriterend materiaal moeten kunnen worden aangemerkt.
Voor zover bekend heeft tot nu toe niemand een handhavingsaanvraag op deze bepaling gebaseerd.

2.6. Toekomst

Intussen heeft de spuitzoneproblematiek landelijke aandacht. Althans, de VNG heeft de kwestie opgepakt naar aanleiding van een motie dienaangaande ondertekend door verschillende gemeenten. Zo laat de VNG op 10 oktober 2023 weten:

"Omdat het ministerie van LNV de veiligheid van gewasbescherming laat onderzoeken, pleiten wij ervoor om hierbij ook dit vraagstuk te betrekken. Laat onderzoeken welke afstanden in acht moeten worden genomen tussen het gebruik van gewasbescherming en woningbouw en andere bebouwing zoals scholen, sportvoorzieningen en tijdelijke huisvesting. We stellen voor deze afstanden, gedifferentieerd naar teeltvormen, op te nemen in een regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving.".

Niet mag worden verwacht dat de spuitzoneproblematiek nu snel wordt "geregeld". Reken op minstens een aantal jaren voordat er een concreet voorstel ligt.

3. Misverstanden

3.1. Alleen Eijsden-Margraten kent spuitzoneproblematiek

De gemeente Voerendaal heeft geen aandacht voor de hier beschreven spuitzoneproblematiek. Althans, bij het nemen van planologische besluiten speelt deze problematiek geen rol. Gulpen-Wittem daarentegen houdt wel rekening met spuitzones. Hoe dan ook, Eijsden-Margraten is niet de enige gemeente met een spuitzoneprobleem. Dit blijkt uit het feit dat in de afgelopen 19 jaar[10] in 138 uitspraken van de Afdeling de spuitzoneproblematiek aan de orde geweest. Vier keer was daarbij de gemeente Eijsden-Margraten betrokken. Eén keer bleef het standpunt van onze raad ten aanzien van de spuitzone overeind bij de Afdeling.[11]

De dichtstbij gelegen gemeente die spuitzoneperikelen kende die door de Afdeling zijn beoordeeld, is Leudal. In 2017[12] sneuvelde een bestemmingsplanonderdeel omdat de bedoelde windhaag ter bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen, niet kon worden afgedwongen vanwege het ontbreken van een zogenoemde voorwaardelijke verplichting[13] in het bestemmingsplan.

Dat in Zuid-Limburg enkel spuitzoneproblematiek speelt in Eijsden-Margraten, wil niet zeggen dat de andere Zuid-Limburgse gemeenten daar niet mee van doen hebben. Het kan immers zijn dat men de planologische zaken op dit onderdeel goed heeft geregeld. Althans, zodanig geregeld dat niemand aanleiding heeft gezien, dit aan de Afdeling voor te leggen.

3.2. Aantal gehinderden neemt niet toe

Tot voor kort leefde ambtelijk de opvatting, neergelegd in de beleidsregel van 2013, dat met de spuitzone geen rekening hoefde te worden gehouden als "het aantal gehinderden niet toeneemt". Een criterium dat niet mag worden toegepast om een praktische reden en omdat de rechtspraak zich hiertegen verzet. De praktische reden is dat het onmogelijk is getalsmatig te bepalen hoeveel mensen wanneer precies aan de gewasbeschermingsmiddelen zullen worden blootgesteld. En uit de rechtspraak blijkt dat bepalend is of de aangevraagde ontwikkeling een gevoelige functie betreft of een gevoelig object. In geen enkele uitspraak wordt het criterium van het aantal gehinderden genoemd. Ook als dit criterium wordt "vertaald" in "de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen was er al en wordt niet erger door de nieuwe ontwikkeling" (het gebruik van het spuitgevoelige object wordt niet geïntensiveerd), dan nog bestaat strijd met de rechtspraak van de Afdeling. Deze gaat er immers vanuit dat bij een herziening van het bestemmingsplan, wijziging of afwijking daarvan, altijd moet worden getoetst aan het criterium van de goede ruimtelijke ordening. Dat criterium laat niet toe dat een ontwikkeling in een spuitzone moet worden toegestaan, enkel en alleen omdat een gelijksoortige ontwikkeling reeds bestond of mogelijk was.[14]

4. Problemen

10 Alle uitspraken van de Afdeling worden sinds 2003 integraal gepubliceerd op www.raadvanstate.nl.
11 Ab 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3904.
12 Ab 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530.
13 Hiermee wordt een planregel bedoeld die verplicht tot het (garanderen van het) nemen van bepaalde maatregelen, voordat de bestemming kan worden gerealiseerd.
14 Zie bijv. Ab 16 nov 2022, 202104861/1/R2 en 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560.

De vaste rechtspraak van de Afdeling leidt tot minstens vier problemen die hierna kort worden beschreven.

4.1. Gevoelig object en/of gevoelige functie

De spuitzone speelt pas een rol als de aangevraagde ontwikkeling leidt tot strijd met het bestemmingsplan. De beoordeling daarvan is in de regel niet problematisch en sterk afhankelijk van de redactie van het bestemmingsplan. Dat is anders met betrekking tot de tweede trap in het door de Afdeling gehanteerde systeem: het bepalen of de aangevraagde ontwikkeling een gevoelige functie betreft (het gebruik buiten een object) of een gevoelig object (een gebouw bestemd voor een bepaald gebruik).[15] Of iets een gevoelige functie is of een gevoelig object, is en wordt bepaald in de rechtspraak. De gemeente heeft daar niets over te zeggen.

4.2. Algemeen onderzoek

De Afdeling biedt weliswaar een opening om af te wijken van de '50 meter-norm' door te overwegen dat deze "in beginsel" in acht moet worden genomen, de gevallen waarin dit daadwerkelijk geoorloofd werd geacht, zijn niet talrijk.[16] Daarbij komt dat de Afdeling nog steeds geen enkel algemeen wetenschappelijk rapport goed genoeg heeft gevonden om (mede) ten grondslag te leggen aan een afwijking van de '50 meter-norm'.[17] Hierdoor moet iedere afwijking van de '50 meter-norm' afzonderlijk worden gemotiveerd.

4.3. Medewerking agrariër vereist

Het derde gevolg en probleem van de vaste rechtspraak is dat een initiatiefnemer afhankelijk kan zijn[18] van degene die de gewasbeschermingsmiddelen mag gebruiken, om zijn initiatief te kunnen realiseren.[19] Om te voorkomen dat de omgevingsvergunning niet kan worden verleend of het bestemmingsplan niet kan worden vastgesteld vanwege strijd met het toetsingscriterium 'goede woon- en leefklimaat', zal degene die de gewasbestrijdingsmiddelen mag gebruiken, afstand moeten doen van dat recht. Dat gaat uiteraard niet gemakkelijk. Als de initiatiefnemer al op medewerking kan rekenen, dan moet daarna nog een planologische procedure worden doorlopen.

Voor de goede orde, de raad kan tegen de wil van de agrariër een bestemmingsplan vaststellen met daarin een beperking van diens gebruiksmogelijkheden (een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen). Een dergelijk besluit zal echter zeer waarschijnlijk sneuvelen bij de Afdeling als dat wordt aangevochten. Dat is slechts anders als kan worden aangetoond dat er een zwaarder be-

---

[15] De Afdeling maakt geen expliciet onderscheid tussen beide "gevoeligheden".

[16] In Ab 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:869 werd een windhaag van 3 meter hoog voldoende geacht om de '50 meter-norm' terug te brengen tot 15 meter. In Ab 18 december 2019 volstond een groenwal van 5 meter breed voor de acceptatie van een spuitzone van 25 meter. In Ab 2 mei 2018 was een windhaag van 3 meter hoog voldoende om een spuitzone van 26 meter geoorloofd te achten.

17 Zie bijv. Ab Ab 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:167, Ab 10 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1242, Ab 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:915, Ab 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3018, Ab 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1064, Ab 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3845, Ab 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1741, Ab 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2091 en Ab 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2738.

18 Dit is anders als de initiatiefnemer genoeg aangrenzende grond in eigendom heeft en aldus zelf om een functiebeperking kan vragen.

19 Hier wordt er fictief van uit gegaan dat enkel de spuitzoneproblematiek een hindernis vormt bij het planologisch mogelijk maken van hetgeen de aanvrager wil.

lang is dan het bedrijfsbelang van de agrariër. En daarvan zal bij burgerinitiatieven niet snel sprake zijn. Overigens zal de initiatiefnemer in dat geval moeten opdraaien voor de zeer waarschijnlijke planschadeclaim.

4.4. Initiatief gaat niet door

Niet is uitgesloten dat een initiatief niet kan doorgaan. Bijvoorbeeld als de te treffen voorziening te duur is of niet in verhouding staat tot de oppervlakte van het perceel. Het kan daardoor gebeuren dat initiatieven die als zodanig zeer wenselijk zijn (bijvoorbeeld woningbouw) geen doorgang kunnen vinden. De stikstofproblematiek is een vergelijkbaar obstakel dat dikwijls voor problemen zorgt.

5. Wanneer spelen de problemen?

De in hoofdstuk 4 genoemde problemen zijn alleen aan de orde als het initiatief:
- in strijd is met het bestemmingsplan, en
- een gevoelig object en/of gevoelige functie betreft.

5.1. Strijd met bestemmingsplan of omgevingsvergunning

Als het bestemmingsplan[20] een object en functie rechtstreeks toestaat, dan wordt het bestaan van een spuitzone geacht te zijn betrokken[21] bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Dan mag dus worden gebouwd, gebruikt en aangelegd binnen een spuitzone. Dat mag in beginsel niet als de activiteit strijdig is met het bestemmingsplan. In dat geval zal namelijk opnieuw moeten worden getoetst of wordt voldaan aan het goede woon- en leefklimaat (als species van de goede ruimtelijke ordening). Zoals staatsraad Hoogvliet zei tijdens de zitting in de kwestie Heiweg 7 in Sint Geertruid[22] (Duizings): een destijds gemaakte fout mag niet worden herhaald.

5.2. Gevoelig object of gevoelige functie

Een 'gevoelig object' in relatie tot spuitzones is een gebouw waar mensen langdurig verblijven en daardoor een grotere kans lopen op blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen.[23]
De uitleg van het 'gevoelig object' doortrekkend naar de 'gevoelige functie' is dit een terrein waar mensen langdurig verblijven en daardoor een grotere kans lopen op blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen.

De uitleg lijkt niet problematisch maar roept in de praktijk vaak vragen op. Hierna wordt daarom dieper ingegaan op dit cruciaal onderdeel van de spuitzoneproblematiek.

5.2.1. Milieuregelgeving

Eerst hoe het niet moet. Ten aanzien van de in acht te nemen omvang van de spuitzone huldigt de Afdeling sinds 2010 het standpunt dat er geen wettelijke bepalingen zijn met betrekking tot de minimale omvang van de spuitzone.[24]
Deze vaste rechtspraak werd gevoeld toen gemeenten probeerden aansluiting te zoeken bij de omschrijving van een 'gevoelige functie' in de milieuregelgeving,

20 Als hier wordt gesproken over het bestemmingsplan, moet daarin ook de afwijkingsomgevingsvergunning worden gelezen.
21 Hetgeen niet wil zeggen dat het is gebeurd.
22 Ab 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560.
23 Zie bijv. Ab 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1007.
24 Zie bijv. Ab 31 maart 2010, nr. 200904633/1/R2 en 6 juni 2018, nr. 201702431/1/R1.

om het begrip "gevoelig object" te definiëren. De Afdeling stak daar echter een stokje voor in zijn uitspraak van 1 april 2015. Afgewezen werd het aansluiten bij de omschrijving van gevoelige functies in milieuregelgeving zoals het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen), de Wet geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer.[25] De Afdeling overwoog dat deze regels zien op andere vormen van milieuhinder. Voor de bepaling van gevoelige functies in verband met blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen kan dan ook niet zonder meer bij deze milieuregelgeving worden aangesloten. Een gevoelig object binnen een spuitzone kan worden gezien als een spuitgevoelig object. Dit is volgens de Afdeling wezenlijk anders dan een geur- of geluidsgevoelig object.

Deze lijn wordt gevestigd in de uitspraak van 13 maart 2019. In deze uitspraak heeft de raad voor zijn standpunt dat alleen de voorziene woning en een ruimte die in gebruik kan zijn voor een aan huis gebonden beroep in het plan als spuitgevoelige functies moeten worden aangemerkt en de tuin niet, aangesloten bij de omschrijving van gevoelige functies in milieuregelgeving, zoals de Regeling luchtkwaliteit 2007. Ook hier benadrukt de Afdeling dat deze regeling ziet op andere vormen van milieuhinder en de regeling niet kan worden toegepast om een spuitgevoelige functie te definiëren.

5.2.2. Jurisprudentie Afdeling

Milieuregels kunnen dus niet het begrip (spuit)gevoelige functie bij spuitzones invullen. De Afdeling heeft in haar jurisprudentie aangegeven welke functies moeten worden aangemerkt als gevoelige functie en gevoelig object. Hieronder zijn alle uitspraken van de Afdeling vermeld waarin de begrippen 'gevoelige functie' of 'gevoelig object' in relatie tot de spuitzone aan de orde komen.

	Uitspraak Afdeling	**Gevoelige functie**
1	23 sept. 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8308	Kampeervoorziening
2	18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2447	Woningen en daarbij behorende tuinen
3	1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1007	Bedrijfsgebouwen
4	30 sept. 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3046	Bedrijfswoningen
5	2 dec. 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3672	Veldschuur voor huisvesting tijdelijk werknemers
6	8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1589	Plattelandswoning
7	14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:865	Recreatiewoningen
8	13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:800	Tuin en bijgebouwen
9	17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2560	Kampeerplaatsen

Niet als gevoelige functie worden aangemerkt de bestemming 'groen' en aanduiding 'uitrit'.[26] Reden hiervan is dat dergelijke functies geen langdurig verblijf van personen met zich brengen.

6. Geen probleem

In geval van een spuitzone zijn er een aantal omstandigheden die alleen of tezamen geen beletsel vormen voor het planologisch mogelijk maken van het initiatief:
- er is geen strijd met het bestemmingsplan of afwijkingsomgevingsvergunning;
- het betreft geen gevoelig object of geen gevoelige functie;
- het gebouw is vergunningvrij ex artikel 2 van Bijlage II Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor);

[25] Ab 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1007 en 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:800.
[26] Ab 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2738.

- een groenwal of andere afscheiding (inclusief bouwwerken) die het overslaan van drift voorkomt, op basis van een lso;
- het gevoelige object heeft geen openingen die binnen de spuitzone liggen en is daardoor eigenlijk een ongevoelig object.

7. "Vreemde" gevolgen

De hierboven beschreven benadering inclusief de genoemde 'spuitzoneregels', heeft gevolgen die ofschoon logisch, moeilijk uitlegbaar zijn aan een niet-deskundige. Hieronder een aantal situaties uit de praktijk die de wenkbrauwen kunnen doen fronsen.

Vergunningvrije uitbreiding

Een woning wordt beschouwd als een spuitgevoelig object. De uitbreiding van een woning die plaatsvindt binnen de spuitzone en in strijd is met het bestemmingsplan, moet voldoen aan de spuitzoneregels. Is een uitbreiding strijdig met het bestemmingsplan maar omgevingsvergunningvrij[27], dan hoeft dat niet. Dit terwijl het blootstellingsgevaar niet zal verschillen.

Voor de goede orde, marginale uitbreidingen met bijvoorbeeld een dakkapel zouden wel eens de dans kunnen ontspringen. Dit is anders als ten gevolge van de dakkapel de desbetreffende verdieping een verblijfsfunctie krijgt die er eerst niet was.

Functiewijzigingen

Functiewijzigingen kunnen in tal van soorten voorkomen. Al die gevallen hebben gemeen dat de functiewijziging die leidt tot strijd met het bestemmingsplan, onderhevig is aan de toets aan de goede ruimtelijke ordening. Ook dit kan weer tot lastig uit te leggen situaties leiden. Hieronder twee voorbeelden.

In het schema in subparagraaf 4.2.2. staat dat kampeerplaatsen door de Afdeling als spuitgevoelig worden aangemerkt. In het geval deze recreatieve bestemming wordt omgezet naar wonen inclusief 'tuin', wordt afgeweken van het bestemmingsplan. In dat geval hebben we van doen met de spuitzoneregels. Toepassing daarvan kan er toe leiden dat de woonbestemming met 'tuin' niet mogelijk is terwijl die niet verschilt van de bestemming kampeerplaatsen, wat betreft het risico om te worden blootgesteld aan gewasbeschermingsmiddelen. Voor een omzetting van de functie 'wonen' naar bijvoorbeeld 'bed & breakfast', geldt hetzelfde.

De bestemming 'wonen' kan worden gewijzigd zonder dat de functie zelf verandert. Denk aan de situatie dat een bedrijfsbestemming met bedrijfswoning wordt omgezet naar 'wonen'. Een ander voorbeeld is de situatie dat het wonen in het bestemmingsplan is beperkt tot drie wooneenheden en verbouw plaatsvindt naar twee wooneenheden terwijl het woonoppervlak gelijk blijft, hetgeen leidt tot strijd met het bestemmingsplan. Een toets aan de goede ruimtelijke ordening is het gevolg. En die zou dus wel eens zo kunnen uitpakken dat de twee wooneenheden niet zijn toegestaan. Dit terwijl jarenlang drie geoorloofd waren. Dan rijst de vraag of toepassing van het evenredigheidsbeginsel[28] er dan voor kan zorgen dat de spuitzone buiten beschouwing blijft. De redenering zou kunnen zijn: de

[27] Zie artikel 2, Bijlage II Bor.
[28] Artikel 3:4, tweede lid Awb.

afwijking of herziening van het bestemmingsplan leidt tot een betere situatie wat betreft het spuitzone-aspect. Als gevolg van de opvatting van de Afdeling (een nieuwe situatie volledig toetsen aan het criterium van de goede ruimtelijke ordening), kan een betere situatie wellicht geen doorgang vinden. Dat zou een marginale toets aan de goede ruimtelijke ordening in een dergelijk geval kunnen rechtvaardigen. Een opvatting die nog zou kunnen worden ondersteund door te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van personen, ook in dit soort gevallen. De betrokken personen kunnen zich immers aan het blootstellingsgevaar onttrekken. Iets wat ook dagelijks in het verkeer gebeurt. Misschien dat het wijzen op deze 'eigen verantwoordelijkheid' vloeken in de kerk is voor degenen die de overheid mede zien als hoeder van ieders persoonlijke gezondheid. Deze personen moeten zich evenwel ook realiseren dat roken en drinken van alcohol ook niet verboden is ondanks de grote gezondheidsrisico's (inclusief die van derden). Een redenering die het waard lijkt om aan de Afdeling voor te leggen, in het voorkomende geval. Voor de goede orde, de vergelijking met roken en alcohol wordt dan niet ten grondslag gelegd aan het besluit. Dit is een argument voor het pleidooi bij de Afdeling.

Dit laatste geldt eveneens als van de bestemming 'maatschappelijk' tijdelijk wordt afgeweken ten behoeve van de opvang van vluchtelingen die zelfstandig wonen.

Tijdelijke omgevingsvergunning
Een tijdelijke omgevingsvergunning beperkt de looptijd van die vergunning. Na afloop van de vergunde termijn moet het bouwwerk worden verwijderd en/of het gebruik gestaakt. Soms komt het voor dat wordt gevraagd om de tijdelijke vergunning te verlengen. Ook in dat geval zou dan weer moeten worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening en het risico op het niet doorgaan van het plan. Let wel, daarbij is niet van belang of destijds bij de verlening van de tijdelijke vergunning rekening is gehouden met de aanwezigheid van de spuitzone.

Deskundigenrapport
Zoals gezegd kan de afstand van 50 meter in beginsel worden verkort door maatregelen te treffen. Die maatregelen bestaan in de regel uit de aanleg van een groene bladhoudende afscheiding van bepaalde afmetingen. Wat die afmetingen moeten zijn en uit welk materiaal de afscheiding moet bestaan, dient te worden beoordeeld door een deskundige. De Afdeling accepteert in dit soort situaties niet de waarneming door een leek, ook al lijkt de situatie nog zo duidelijk (bijvoorbeeld Termaar 56 in Margraten). Een voorbeeld van de acceptatie door de Afdeling van een dergelijk deskundigenrapport vormt het plan ten behoeve van vier woningen aan de Kapelkesstraat 70a in Eijsden. Daarin werd een driedubbele bladhoudende windhaag van 4 m hoog voorgeschreven. Een deskundigenrapport zal deel moeten uitmaken van de aanvraag en dus moeten worden geleverd door de aanvrager. Dit is alleen anders als zonneklaar is dat personen niet langdurig aan de gewasbeschermingsmiddelen zullen worden blootgesteld.

Feitelijke situatie
Meer dan eens stellen aanvragers dat op het betrokken agrarische perceel niets wordt geteeld en al jaren niet wordt gespoten. De feitelijke situatie is echter niet bepalend. Uit moet worden gegaan van hetgeen maximaal mogelijk is op grond

van het bestemmingsplan. Althans, in beginsel.[29] Zo maakt de Afdeling een uitzondering voor de situatie dat een onherroepelijke omgevingsvergunning is verleend voor een melkveebedrijf op het agrarisch perceel.[30] En onlangs heeft de Afdeling deze zogenoemde 'worst case-benadering' nog eens genuanceerd. Met de maximale planologische mogelijkheid hoeft geen rekening te worden gehouden als de eigenaar heeft verklaard niet van plan te zijn van de maximale mogelijkheden gebruik te maken, omdat dan bouwwerken moeten worden afgebroken.[31] Dit laatste lijkt voor de hand te liggen en deze redenering vindt ook toepassing in het planschaderecht.

Gewezen zij nog op de Basisregistratie perceelgewassen. Het kan zijn dat een agrariër zijn land als "blijvend grasland" heeft aangemerkt. Dat zou een reden kunnen zijn om aan te kunnen nemen dat de maximale planologische mogelijkheden zijn beperkt door de agrariër zelf.

8. Oplossingen(?)

In hoofdstuk 4 zijn vier problemen geschetst waar tegen aan wordt gelopen in het geval van planologische wijzigingen in een spuitzone.

Wat betreft het probleem van de gevoelige functies en gevoelige objecten (paragraaf 4.1.), kan een gemeente niets betekenen. De Afdeling geeft invulling aan die begrippen.

Voor het 'algemeen onderzoek'-probleem (paragraaf 4.2.) streven we geen oplossing na. Dat is aan initiatiefnemers. De vraag rijst dan wel hoe we omgaan met nieuwe overgelegde deskundigenrapporten die nog niet zijn onderworpen aan de toets van de Afdeling.
Ook liggen er mogelijkheden bij het verkrijgen van medewerking van degene die gebruik maakt of kan maken van de gewasbeschermingsmiddelen.

Een overzicht van die mogelijkheden met bijkomende wetenswaardigheden om de spuitproblematiek te reguleren, volgt hierna.

8.1. Nieuwe rapporten

Zoals gezegd heeft de Afdeling tot nu toe geen enkel rapport geaccepteerd waarin algemene uitgangspunten worden geformuleerd om de in acht te nemen afstanden te berekenen, in de vorm van een model. Niettemin verlangt de Afdeling steeds een rapport van een deskundige om een afstand van minder dan 50 meter te rechtvaardigen. Een dergelijk rapport is maatwerk en zal moeten ingaan op een reeks variabelen. Daartoe behoren bijvoorbeeld de plaatselijke situatie: zijn er fysieke of natuurlijke afscheidingen, wat is de invloed van de ligging op de driftkans en welke grens stelt het bestemmingsplan aan de teelt? Deze laatste vraag betreft de opvatting van de Afdeling dat moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Wat die mogelijkheden precies zijn, kan nog wel eens discussie opleveren. Zo mag worden aangenomen dat als het fysiek niet (meer) mogelijk is om een agrarische bestemming als zo-

[29] Een vergelijkbaar systeem kent het planschaderecht.
[30] Ab 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524.
[31] Ab 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1692. Vergelijk ook Ab 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524. Let wel, de verklaring was ter zitting waarin desgevraagd werd medegedeeld dat in plaats van agrarisch gebruik, het gebruik van het perceel voor de bouw van recreatiewoningen werd voortgezet.

danig te gebruiken (bijvoorbeeld omdat met een afwijkingsomgevingsvergunning bouwwerken zijn opgericht), dit mee telt voor de bepaling van de maximale invulling. Deze opvatting vond steun in een uitspraak van 15 juni 2022 van de Afdeling.[32]

Hoe dan ook, naar aanleiding van een door aanvrager overgelegd deskundigenrapport zal moeten worden bezien of dit rapport (mede) als grondslag mag worden gebruikt voor het gevraagde besluit. Die beoordeling kunnen we deels zelf. Met name voor de controle of is uitgegaan van de juiste feitelijke situatie en van de maximale mogelijkheden, beschikken we zelf over deskundigheid. Dit is anders als het gaat om de bepaling van de reikwijdte van de drift alsmede de aard en omvang van de te nemen maatregelen om die drift tegen te houden. In dat geval zal een second opinion moeten worden gevraagd aan een deskundige. Dit gebeurt overigens nu ook al.

Concreet wordt in dit verband gewezen op het EFSA-model. Tot voor kort werkten verschillende adviesbureaus op het terrein van lso met een verspreidingsmodel van de European Food Safety Authority (EFSA). Dit model wordt gehanteerd door het bureau dat beslist over het toelaten van een gewasbeschermingsmiddelen op de Nederlandse markt. Centraal daarbij staat de gebruiker van het gewasbeschermingsmiddel. Het bureau beoordeelt of deze gebruiker onaanvaardbare risico's loopt bij het gebruik. Dat is meteen het zwakke punt van het model. Het gebruikt niet als criterium wat het ruimtelijk effect is van dat gebruik. Anders gezegd, welk gevaar derden lopen, niet zijnde de gebruiker. En de Afdeling heeft er meer dan eens op gewezen dat in de ruimtelijke ordening niet zo maar mag worden uitgegaan van begrippen en methoden op basis van regels die een ander doel hebben dan bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening. De adviesbureaus die het model gebruiken hebben dit bezwaar onderkend en werken daarom bij de bepaling van de omvang van de spuitzone met veiligheidsmarges. Dit ook omdat in het model een aantal variabelen niet kunnen worden verwerkt. Zo wordt steeds uitgegaan van een vaste gemiddelde windsnelheid, ondanks dat deze in werkelijkheid anders kan zijn. Ook biedt het model geen ruimte om rekening te houden met locatie specifieke omstandigheden zoals hoogteverschillen in het landschap en de aanwezigheid van gebouwen. Tevens bestaat geen mogelijkheid om rekening te houden met cumulatie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Zo wordt in de aardappelteelt gebruik gemaakt van soms meer dan 10 soorten gewasbeschermingsmiddelen.
Om de "vertaling" van het vrij statische model te maken naar de "goede ruimtelijke ordening" wordt, zoals gezegd, gebruik gemaakt van veiligheidsmarges. Zonder die veiligheidsmarges zou de toepassing van het model er toe leiden dat in alle gevallen een spuitzone van 5 meter geldt, als het middel op grond van het model wordt toegelaten op de Nederlandse markt. Gelet op de onvolkomenheden van het model wordt echter geadviseerd een spuitzone aan te houden van 10 meter. Deels kan die verdubbeling worden onderbouwd, deels niet. Dit model is echter bij de Afdeling, zoals verwacht, gesneuveld.[33] Op dit moment is er dus volgens de Afdeling geen model met algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten op grond waarvan kan worden afgeweken van de 50 meter-zone.

8.2. Herziening bestemmingsplan

[32] ECLI:NL:RVS:2022:1692.
[33] Ab 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023.

De herziening van het bestemmingsplan behelst onder andere het wegbestemmen van de spuitzone door het opleggen van een spuitvrije zone op het agrarisch perceel. Anders gezegd, de desbetreffende agrariër wordt de mogelijkheid ontnomen om binnen een afstand van 50 meter van het gevoelig object of dienovereenkomstige functie gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Daarvoor is echter instemming nodig van die agrariër. Die instemming moet zodanig zijn, dat deze juridisch kan worden afgedwongen. Dit betekent dat de agrariër zelf een herziening van het bestemmingsplan moet vragen. De herziening behelst het verbod gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken die leiden tot een spuitzone waarbinnen een gevoelig object komt te liggen of gevoelige activiteiten kunnen worden uitgeoefend. De aanwezige spuitzone wordt daardoor zodanig verschoven dat deze geen belemmering meer vormt voor het initiatief. Voor de goede orde, de agrariër kan zelf de herziening aanvragen, maar kan de initiatiefnemer ook machtigen dit namens hem te doen. Daardoor komt de aanvraag in één hand en kan daarop op hetzelfde moment worden beslist.

Wettelijke grondslag: artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening.
Proceduretijd: in beginsel negen maanden.
Handhaving: planregels.

8.3. Buitenplanse afwijking

Voor de buitenplanse afwijkingsmogelijkheid geldt hetzelfde vereiste als voor de bestemmingsplanherziening: de agrariër vraagt zelf de afwijkingsomgevingsvergunning aan. In die vergunning zal dan wel moeten worden opgenomen dat het spuitverbod zich uitstrekt over de onderliggende bestemming. Die onderliggende agrarische bestemming wordt immers niet aangetast door de afwijkingsomgevingsvergunning. Weliswaar zou hiervoor formeel een bestemmingsplanherzieningsprocedure moeten worden doorlopen, de aanvrager stemt echter in met de beperking, er worden geen belangen van derden geschonden en het woon- en leefklimaat wordt er beter van. Daarbij komt dat als de afwijkingsomgevingsvergunning onherroepelijk is, deze rechtskracht heeft en houdt ondanks het volgen van een onjuiste procedure. Handhaving kan vervolgens plaatsvinden in geval van overtreding van het in de afwijkingsomgevingsvergunning opgenomen spuitverbod. De agrariër kan zich in dat geval niet verschuilen achter het onderliggende bestemmingsplan.
Ook voor deze route geldt overigens dat de agrariër de initiatiefnemer kan machtigen namens hem de afwijkingsomgevingsvergunning aan te vragen.

Wettelijke grondslag: artikel 2.1, eerste lid, onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Proceduretijd: in beginsel zes maanden.
Handhaving: vergunningvoorschriften.

8.4. Binnenplanse wijziging

Ook de binnenplanse wijzigingsmogelijk kan in dit geval worden toegepast met behulp van de onder de paragrafen 8.1. en 8.2. bedoelde handelwijze. Dat is slechts anders als de desbetreffende bestemmingsplanbepaling deze handelwijze niet toelaat.

Wettelijke grondslag: bestemmingsplanbepaling.
Proceduretijd: in beginsel acht weken, tenzij de bestemmingsplanbepaling hiervan afwijkt.

Handhaving: planregels.

8.5. Binnenplanse afwijking

De binnenplanse afwijkingsmogelijk kan in dit geval eveneens worden toegepast met behulp van de onder de paragrafen 8.1. en 8.2. bedoelde handelwijzen. Dat is slechts anders als de desbetreffende bestemmingsplanbepaling dit niet toelaat.

Wettelijke grondslag: bestemmingsplanbepaling.
Proceduretijd: in beginsel acht weken, tenzij de bestemmingsplanbepaling hiervan afwijkt.
Handhaving: vergunningvoorschriften.

8.6. Kruimelgeval ex artikel 4 van Bijlage II Bor

De toepassing van de zogenoemde kruimelgevallenregeling is in dit geval soms mogelijk. Zo kan artikel 4, elfde lid van Bijlage II Bor beperkt worden gebruikt omdat de op grond hiervan te verlenen vergunning slechts geldt gedurende maximaal 10 jaar. In geval van de bouw van een gevoelig object waarvan de bedoeling is dat het langer dan 10 jaar blijft bestaan, biedt een dergelijke tijdelijke afwijking geen soelaas. Dat is anders als het geen gevoelig object betreft maar een wijziging naar een (andere) gevoelige functie. Dan zou artikel 4, negende lid van Bijlage II Bor kunnen worden toegepast, zij het dat dan de bebouwde kom weer dwars kan liggen. Ook geldt dan de eis dat op de betrokken grond een bouwwerk aanwezig moet zijn. Nogal complex allemaal en dus niet de meest voor de hand liggende optie.

8.7. Keuzevrijheid aanvrager

Om misverstanden te voorkomen, de aanvrager bepaalt welke planologische maatregel hij verkiest. De gemeente kan hoogstens adviseren bij die keus. Daarbij is het overigens raadzaam geen “winstgarantie” af te geven.

8.8. Reeds aanwezige afscherming

In hoofdstuk 6 werd de mogelijkheid genoemd op het perceel zelf maatregelen te treffen. Ook kan de situatie zich voordoen dat een dergelijke afscherming reeds aanwezig is. Te denken valt aan bouwwerken van zodanig materiaal en formaat dat zij genoeg afschermende werking bieden. Dit moet worden geverifieerd met een lso. Daarbij verdient opmerking dat dienaangaande nog geen wetenschappelijk onderzoek voorhanden is. Wat betreft de beschermende werking van groenhagen is dat er wel. Daarvan wordt aangenomen dat het groen het gewasbeschermingsmiddel absorbeert. Een bouwwerk absorbeert niet. In hoeverre het gewasbeschermingsmiddel dan over het bouwwerk “kruipt” is nog niet onderzocht, maar lijkt sterk afhankelijk van de locatie van het bouwwerk en de hoogte daarvan.

8.9. Maatregelen aan object zelf

Ten slotte de mogelijkheid om aan het object (lees: bouwwerk) zelf maatregelen te treffen die voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen kunnen binnendringen. In dat geval mogen ramen niet open kunnen. Dit eventueel in combinatie met de eerder beschreven maatregelen. Door het realiseren van een zogenoemde dichte gevel wordt van het gevoelig object, een ongevoelig object gemaakt.

8.10. Robuuste oplossing?

De spuitzoneproblematiek is aan de orde binnen 50 meter van de rand van ieder agrarisch perceel, waar gebruik mag worden gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Dat is slechts anders als binnen die 50 meter-zone het bestemmingsplan spuitgevoelige functies en/of spuitgevoelige objecten niet toelaat. Om de spuitzoneproblematiek definitief te elimineren moet het bestemmingsplan worden herzien. Dat kan op twee manieren:
- een spuitverbod binnen een zone van 50 meter vanaf de rand van het agrarische perceel zelf, of
- een verbod voor spuitgevoelige functies en objecten binnen 50 meter van de rand van het agrarische perceel. Dat wil zeggen op de omliggende gronden.

In beide gevallen ontstaat voor de getroffenen een grondslag voor het indienen van een planschadeclaim. Met name de agrariër maakt in dat geval grote kans op planschadevergoeding. Het moeten betalen van planschadeclaims kan overigens (deels) worden voorkomen door het creëren van voorzienbaarheid. Bijvoorbeeld door het voornemen neer te leggen in een beleidsregel en die te publiceren.

Ten slotte nog de kanttekening dat de invoering van de Omgevingswet vooralsnog is gepland voor 1 januari 2024. De mogelijkheid om een bestemmingsplan vast te stellen als hier bedoeld, vervalt daarmee, tenzij het ontwerpbestemmingsplan voor 1 januari 2024 ter inzage is gelegd. Dat maakt de tijd te kort om nu nog aan een dergelijk plan te beginnen. Dit vanwege de complexiteit en hoeveelheid werk dat daarmee gepaard gaat alsmede omdat dan de tijd te kort wordt om voorzienbaarheid te creëren. Daarvoor moet sprake zijn van minstens zes maanden tussen bekendmaking en ter inzagelegging. Dit om de getroffene(n) de kans te geven alsnog gebruik te maken van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Dat zal er tevens toe leiden dat eigenaren die dat aanvankelijk niet van plan waren, hun rechten veilig zullen stellen door een fruitboom te planten. De planschadeclaim ligt dan weer op de loer.

9. Juridisch (geen) risico

9.1. Belanghebbenden?

Hierboven is voornamelijk gesproken over de juridisch correcte route. Dat wil zeggen, hoe te komen tot een besluit dat bij de rechter in stand blijft. Dit blijkt dus niet altijd gemakkelijk en kan leiden tot frustratie. Daarbij wordt steeds ervan uitgegaan dat de rechter in de gelegenheid wordt gesteld over het besluit te oordelen. Anders gezegd, er is iemand die gebruik maakt van diens rechtsbeschermingsmiddelen. Dat moet dan iemand zijn die een belang heeft dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken en daarvan gevolgen van enige betekenis ondervindt. Twee van dergelijke belanghebbenden kunnen worden onderscheiden.

Ten eerste de agrariër die door het besluit in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. In de tweede plaats een vereniging of stichting die in haar statuten heeft staan over een ordentelijke toepassing van spuitzones te waken, of iets dergelijks. Ook zal deze vereniging of stichting dan feitelijke werkzaamheden moeten verrichten waaruit blijkt dat het statutaire doel daadwerkelijk wordt nagestreefd. Een dergelijke vereniging of stichting is ons niet bekend LTO? waardoor de agrariër als belanghebbende resteert. Deze zal waarschijnlijk pal voor zijn bedrijf staan en meteen ageren tegen ontwikkelingen in de spuitzone. Maar heeft deze agrariër steeds in de gaten dat bepaalde besluiten niet zullen overleven bij de rechter?

Gelet op de “vreemde” gevolgen genoemd in hoofdstuk 7 is dat niet altijd waarschijnlijk. Ook in de situatie waarin de agrariër de tot voor kort gevraagde “verklaring van geen bezwaar” afgeeft, mag worden aangenomen dat hij afziet van het gebruikmaken van rechtsbeschermingsmogelijkheden. Doet hij dat overigens wel, dan kan de gemeente het bezwaar-, of beroepschrift niet tegenhouden door te verwijzen naar die verklaring.

Er is echter nog een aspect dat aandacht verdient. Steeds wordt er van uitgegaan dat de eigenaar/rechthebbende (de agrariër dus) in zijn bedrijfsvoering of bedrijfsontwikkeling wordt beperkt door het creëren van een spuitgevoelige functie binnen de spuitzone. Is die aanname terecht? Vaststaat dat die agrariër geen wettelijk voorschrift overtreedt als de planologische wijziging wordt doorgevoerd. De gewasbeschermingsmiddelen mogen gewoon worden gebruikt als dat maar gebeurt in overeenstemming met het Activiteitenbesluit. Maar dat moest al voordat de planologische toestemming werd verleend. Zo redenerend is geen sprake van een beperking van bedrijfsvoerings- of bedrijfsontwikkelingsmogelijkheden. Niet valt in te zien welk belang dan over blijft. Of is dat een privaatrechtelijk belang in de vorm van het plegen van een onrechtmatige daad jegens de buren? Dat lijkt wat ver gezocht. Omdat rechtspraak over dit aspect tot nu toe ontbreekt, zie echter ECLI:NL:RVS:2023:3128 is het interessant om dit een keer als argument aan te voeren. Slaagt het, dan zou de agrariër niet-ontvankelijk moeten worden verklaard in diens bezwaar/beroep.

Kortom, het is nog maar de vraag of een besluit dat niet volgens de spuitzoneregels tot stand is gekomen, aan de rechter kan worden voorgelegd door de agrariër, om inhoudelijk te worden beoordeeld. Dat zou de deur kunnen open zetten naar het nemen van besluiten in strijd met de spuitzoneregels. Als dat gebeurt, wordt impliciet de verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de aanvrager en andere betrokkenen, bij die aanvrager gelegd. De gemeente treedt dan niet op als hoeder van die gezondheid. Een bestuurlijke handelwijze die indruist tegen de wet (artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening) en de rechtspraak van de Afdeling. In het uiterste geval zou deze wetenschap zelfs kunnen leiden tot schadeclaims van degenen die als gevolg van het besluit een ernstige ziekte hebben gekregen.

9.2. Onderzoeksrapporten

Bij overgelegde onderzoeksrapporten kan de neiging ontstaan om deze “blind” over te nemen. Ze zijn immers opgesteld door een deskundige. De genoemde neiging kan als gevolg hebben dat een besluit bij de rechter onderuit gaat, hetgeen met een zorgvuldige beoordeling had kunnen worden voorkomen (zie hierboven in paragraaf 8.1.). Toch zijn er situaties waarbij twijfel kan ontstaan, zoals bij toepassing van het in paragraaf 8.1. genoemde en intussen achterhaalde EFSA-model. Het ten grondslag leggen van dit model aan een besluit leidt tot vernietiging van dit besluit bij de Afdeling. Theoretisch biedt een dergelijke vernietiging voor de aanvrager een grondslag om een schadeclaim bij de gemeente in te dienen. Een mogelijkheid die niet door middel van een overeenkomst of anderszins kan worden uitgesloten. In de praktijk wordt de soep wordt echter niet zo heet gegeten. Schade(vergoeding) is immers alleen aan de orde als vaststaat dat de gemeente een ander besluit had kunnen nemen dat wel in stand zou zijn gebleven bij de Afdeling. En ook het feit dat het rapport door de aanvrager zelf is ingebracht, draagt niet bij aan een succesvolle schadeclaim.

Kortom, het juridisch risico om met een onderzoeksrapport naar de Afdeling te gaan, lijkt niet groot. Daarbij wordt er wel vanuit gegaan dat het rapport onze eigen toets (zie paragraaf 8.1.) doorstaat.

9.3. Jurisprudentiewijziging?

9.3.1. Bestuursrechter

De spuitzoneproblematiek speelt al jaren. Daar waar de 50 meter-grens aanvankelijk als absoluut werd gehanteerd door de Afdeling, is intussen het scherpe kantje er van af en kan van deze grens worden afgeweken. De rechtspraak is dus in de loop der jaren verfijnd. Wellicht dat verdere verfijning kan plaatsvinden op basis van de hierboven in hoofdstuk 7 genoemde argumenten.

9.3.2. Civiele rechter

In geval van overtreding van bestuursrechtelijke voorschriften kan door belanghebbenden de bestuursrechter worden ingeschakeld. Dit is ook het geval als tegen overheidsbesluiten (zoals de vaststelling van een bestemmingsplan) rechtsbescherming is opengesteld.

Een rechtzoekende kan er echter ook voor kiezen de civiele rechter in te schakelen. Dat moet dan gebeuren via een vordering op grond van onrechtmatige daad: het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is onrechtmatig jegens de eiser omdat hierdoor diens gezondheid in gevaar komt. Een dergelijke vordering werd op 12 juni 2023 toegekend door de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland[34]. Het gevraagde verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het kader van de lelieteelt in de directe nabijheid van omwonenden werd toegewezen. Ten aanzien van een aantal gewasbeschermingsmiddelen (en een cocktail ervan) zoals gedaagden die konden gebruiken, kon volgens de rechter de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat zij een onaanvaardbaar schadelijk effect kunnen hebben op mensen. Op basis van de huidige toelatingseisen en de gebruikte bestrijdingsmethodes bestaat onvoldoende zekerheid dat deze risico's tot een aanvaardbaar minimum zijn beperkt, terwijl substantieel onderzoek voorhanden is waaruit blijkt dat er een verband is tussen bestrijdingsmiddelen en ernstige neurologische aandoeningen (zoals Parkinson, Alzheimer en ALS). Hoezeer de rechter ook overtuigd is van de goede wil van deze telers om zoveel mogelijk maatregelen te treffen om dat te voorkomen, gaat een potentieel groot risico voor de gezondheid van omwonenden in het kader van de belangenafweging, voor op de hogere winstgevendheid van de lelieteelt.

Tegen deze uitspraak in kort geding stelden de lelietelers hoger beroep in bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (hierna: Hof)[35]. Op 10 juli 2023 vernietigde het Hof in kort geding het kort geding-vonnis van de rechtbank. Daarbij oordeelde het Hof dat de telers mochten doorgaan met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zij het dat dit gebruik werd beperkt tot vier met name genoemde middelen. Aldus blijft het verbod deels overeind. Voor de goede orde, het betreft twee voorlopige oordelen. De hoofdzaak moet nog door de rechtbank worden behandeld. In algemene zin overweegt het Hof in kort geding:

[34] ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.
[35] ECLI:NL:GHARL:2023:5742 en de motivering in ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

"3.18. Op basis van deze onderbouwing, waar de maatschap onvoldoende tegenin heeft gebracht, acht het hof aannemelijk dat op dit moment nog niet goed getest wordt of kan worden of het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziektes met zich brengt. In zoverre lijkt het in Verordening EG 1107/2009 en de Wgb neergelegde stelsel van toezicht op de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dus onvolkomen te zijn en geen zekerheid te bieden op de afwezigheid van een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziekten voor omwonenden. Het voorzorgsbeginsel brengt dan ook mee dat beperkende maatregelen zouden kunnen worden getroffen.".

Toch is deze algemene stellingname volgens het Hof in dit geval geen aanleiding om het verbod geheel in stand te laten. Daarbij liet het Hof meewegen:

"- de maatschap gebruikt circa 75% volledig biologische gewasbeschermingsmiddelen (gedeeltelijk gereguleerd door de SKAL);
- de maatschap heeft vrijwillig een overeenkomst gesloten met de gemeente Westerveld waarin zij heeft afgesproken bepaalde spuitvrije zones te respecteren, de voor haar best beschikbare techniek op het gebied van driftreductie en middelenreductie te gebruiken en deze techniekontwikkeling actief bij te houden;
- zij heeft een bufferzone ingericht tussen de percelen met lelies en de omwonenden, in de vorm van 9 meter mais (een hoog en dicht gewas ter vermindering van de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen) en 9 meter gras, en – ten gunste komend aan een aantal van de omwonenden – een strook van 17 meter bloemenweide én een strook van 27 meter volledig biologische bollenteelt;
- zij heeft de Wave spuit van Dubex aangeschaft voor een, door de toezichthouder gecontroleerde, driftreductie van 99% (terwijl de vereiste driftreductie voor de gewasbeschermingsmiddelen die zij normaal gesproken gebruikt 75% tot 90% is), waardoor de gewasbeschermingsmiddelen minder verwaaien;
- de maatschap is aangesloten bij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, waarin overheden, telers en sector, teeltadviseurs en onderzoekers samenwerken om de bollenteelt structureel duurzamer te maken; de strook met biologische lelies is een daarmee samenhangend proefveld;
- de maatschap heeft tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter verklaard de komende vijf jaar geen lelies meer te zullen telen op de percelen bij de omwonenden, zodat de eventuele blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen als gevolg van de lelieteelt in ieder geval de komende vijf jaren niet verder zal toenemen.

3.21. Daarnaast laat het hof meewegen dat zowel de Gezondheidsraad als het RIVM na recent onderzoek niet tot ingrijpen (een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) heeft geadviseerd.´.

Verder is van belang dat het Hof uitdrukkelijk een slag om de arm houdt wat betreft de uitkomst in de bodemzaken:

"3.23. Ten overvloede merkt het hof nog op dat de maatschap heeft toegezegd dat er de komende vijf jaar geen lelieteelt op deze percelen zal plaatsvinden. Dat geeft desgewenst de tijd om in een bodemprocedure meer duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt onrechtmatig is.".

Wat betreft de belangenweging overweegt het Hof:

´3.24. De maatschap heeft voldoende gemotiveerd gesteld genoodzaakt te zijn om, voor een goede oogst, gewasbeschermingsmiddelen toe te passen. De onderhavige teelt wordt in het najaar geoogst. Daarvoor is volgens de maatschap nodig dat zij tot (om en nabij) 1 oktober 2023 de lelies 1x per week bespuit met gewasbeschermingsmiddelen. De maatschap heeft bij de dagvaarding in hoger beroep een lijst overgelegd met vier gewasbeschermingsmiddelen die zij voor deze teelt nog wil gebruiken, te weten: Rudis-12970 N, Titus-11393 N, Goltix WG-8629 N en Olie-H 6598-N. Die beperking is volgens haar toelichting ingegeven vanuit de wens om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van de omwonenden.

3.25. Gelet op dat aanbod, in samenhang bezien met het – door het RIVM in zijn rapport 2019-0052 uitgesproken – belang om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (in verband met mogelijke risico's) tot een minimum te beperken, zal het hof in het kader van de afweging van de belangen van beide partijen de maatschap verbieden om op de in dit geding aan de orde zijnde percelen andere gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt 2023 toe te (laten) passen dan die vier middelen.´.

Deze "civiele schermutselingen" overziende is de conclusie dat er nog allerminst duidelijkheid bestaat over de onrechtmatigheid van het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen. Ook roepen de uitspraken de vraag op hoe de bestuursrechter en de Afdeling hiermee zal omgaan als overwegingen van de civiele rechter worden gebruikt in bestuursrechtelijke procedures. Tot dan volgen wij de rechtspraak van de Afdeling.

10. Beleidsregel?

De wet[36] biedt de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen ter invulling van een zogenoemde open norm. In dit geval is de open norm 'de goede ruimtelijke ordening' of, in een wat begrijpelijker term, 'het goede woon- en leefklimaat'. Een open norm biedt zogenoemde beslisruimte. Anders gezegd, het bevoegd gezag dat de open norm als toetsingskader voor besluiten moet hanteren, kan zelf die ruimte invullen. Ruimte die geen (beleids)vrijheid impliceert omdat de ruimte wordt begrensd door de wet, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en algemene rechtsbeginselen. Maar in geval van de open norm 'goede ruimtelijke ordening' is die beslisruimte eigenlijk al ingevuld door de rechtspraak van de Afdeling, in de vorm van de spuitzoneregels. Voor het bevoegd gezag blijft geen ruimte meer over. Concreet, als iemand bij de aanvraag de spuitzoneregels in acht neemt, kan het gevraagde besluit niet worden geweigerd vanwege het bestaan van een spuitzone. En andersom. Het toestaan van een initiatief in beleidsregels dat leidt tot strijd met de spuitzoneregels, zal geen stand houden bij de rechter. We zagen ook dat algemene regels ten aanzien van plaats, afmetingen en materiaal van de afscheidingen, niet geoorloofd zijn. De Afdeling verlangt maatwerk en geen modellering, zolang de wetenschappelijke inzichten ontbreken die als grondslag kunnen dienen voor dergelijke algemene normen.

Het voorgaande betekent dat het vaststellen van de spuitzoneregels (ontwikkeld in de jurisprudentie) in beleidsregels, geen toegevoegde waarde heeft. Het zelf verzinnen van regels zal snel tot strijd met de rechtspraak leiden.

[36] Artikel 4:81 Awb.

Misschien kan beleid worden vastgesteld met betrekking tot het gewicht dat aan de spuitzone wordt toegekend bij de afweging van alle belangen (bijvoorbeeld woningbouw). Dan komen we echter op een terrein dat het bestek van dit memo te buiten gaat.

Als het geen beleidsregel is, wat is het dan wel? In juridische termen is het in dit geval een interne gedragslijn. Het verschil met beleidsregels is met name dat anderen dan de gemeente geen beroep kunnen doen op de interne gedragslijn. Bovendien leent de interne gedragslijn zich meer om recht te doen een de dynamiek van de spuitzoneproblematiek. De interne gedragslijn kan namelijk worden gewijzigd en aangevuld zonder dat daarvoor een bestuurlijk besluit nodig is. Op die manier beschikt de vergunningverlener en bestemmingsplanopsteller steeds over de meest actuele informatie.

Voor de volledigheid hierna nog kort aandacht voor de intussen ingetrokken beleidsregels en de een notitie uit 2019.

10.1. Beleidsnotitie spuitzones chemische bestrijdingsmiddelen bij ruimtelijke ontwikkelingen

Sinds 12 december 2013 geldt in de gemeente 'de Beleidsnotitie spuitzones chemische bestrijdingsmiddelen bij ruimtelijke ontwikkelingen' (hierna: de Beleidsnotitie). Daarin worden, ter invulling van de genoemde open norm, concrete afstanden en maatregelen genoemd die worden toegepast bij het nemen van de planologische maatregel. Daarbij is uitgegaan van het rapport Plant Research International uit Wageningen. Dit rapport is intussen achterhaald door gewijzigde inzichten. De Afdeling accepteert althans geen algemeen rapport meer, maar alleen specifiek op de locatie toegesneden rapportages. Voor algemene regels ter zake van afmetingen en materiaal betrekking hebbend op afscheidingen, is daardoor geen plaats meer. Deze beleidsregel is intussen ingetrokken.

10.2. Notitie spuitcirkels – opnemen spuitvrijezone

In april 2019 is nog een notitie opgesteld die door het college niet als beleidsregel is vastgesteld. De notitie gaat met name in op de vraag of via een paraplubestemmingsplan de spuitzoneproblematiek robuust kan worden geregeld. Gelet hierop, het feit dat de Omgevingswet eraan komt en het rechtskarakter van de notitie (geen beleidsregel), komt hier verder geen betekenis aan toe.

11. Omgevingsplan

Op dit moment is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorzien op 1 januari 2024. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het opstellen van het omgevingsplan, is dan de 'goede ruimtelijke' ordening niet meer leidend. Toetsingscriterium wordt dan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het gezondheidsaspect, waar het bij de spuitzoneproblematiek om draait, speelt onder de Omgevingswet weliswaar een prominentere rol, maar dit zal er naar verwachting niet toe leiden dat de spuitzoneregels zullen veranderen. Die zijn nu al streng.

12. Conclusie

De Afdeling hanteert strakke spuitzoneregels. Niettemin zijn er wat "ontsnappingsmogelijkheden". Die worden hierna kort beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal dat welhaast zeker door de Afdeling goed wordt bevonden, en een aantal waarvan dat veel minder zeker is.

12.1. (Bijna) zekerheden

In een aantal situaties kunnen de spuitzoneregels waarschijnlijk op rechtmatige wijze worden omzeild.

Meetpunt

De omvang van de spuitzone moet worden vastgesteld vanaf de grens van het plan waarvoor de afwijkingsomgevingsvergunning wordt verleend of het bestemmingsplan herzien. In de praktijk omvat het aangevraagde plan vaak onderdelen waar geen planologische wijziging plaatsvindt. Bijvoorbeeld de tuin van de woning die in strijd met het bestemmingsplan wordt gesplitst. Als de aanvraag enkel ziet op het deel van de locatie waarvoor de afwijking of herziening wordt gevraagd, kan dat (behoorlijk) schelen voor de afstand tot het agrarisch perceel.

Aanwezige bouwwerken

De aanwezigheid van bouwwerken (gebouwen of muren) kan het blootstellingsgevaar aanzienlijk verminderen of zelfs helemaal uitsluiten. Dit is afhankelijk van de ligging en omvang van het bouwwerk. Zo kan een 10 meter hoog gebouw tussen de aangevraagde locatie en het agrarisch perceel voorkomen dat de gebruikers aan drift worden blootgesteld. Het is wel raadzaam een dergelijke stelling te onderbouwen met een lso.

12.2. Onzekerheden

Dan zijn er nog situaties die, ofschoon moeilijk uit te leggen aan de leek, naar huidige rechtspraak waarschijnlijk geen genade vinden in de ogen van de Afdeling. Niettemin kan het bestuur van mening zijn dat er belangen zijn die rechtvaardigen dat het risico van een vernietigd besluit wordt genomen.

Minder intensief gebruik

Zo kunnen zich situatie voordoen waarbij het huidige gebruik evident in strijd is met de spuitzoneregels. Toch mag dit gebruik worden voortgezet omdat geen strijd bestaat met het bestemmingsplan. Geen goede ruimtelijke ordening dus maar er valt niets aan te doen. Een afwijking of herziening van het bestemmingsplan op dit onderdeel kan een verbetering inhouden van die goede ruimtelijke ordening. Niet omdat daardoor de spuitzone kleiner wordt, maar omdat de desbetreffende locatie minder intensief wordt gebruikt (in theorie). Denk aan een wijziging van wonen naar bed and breakfast. Of de wijziging van bedrijfsbestemming/bedrijfswoning naar wonen. De Afdeling zou in dat geval kunnen worden gevraagd[37] terughoudender de toets aan de goede ruimtelijke ordening uit te voeren omdat als dat wel gebeurt en het besluit wordt vernietigd, de goede ruimtelijke ordening niet wordt verbeterd. Het op zich zelf goede vertrekpunt dat een nieuwe situatie aan de (nieuwe) spuitzoneregels moet worden getoetst, leidt aldus niet altijd tot een verbetering van die goede ruimtelijke ordening.

Kans op inschakeling rechter gering

Bedacht moet worden dat de rechter niet op eigen initiatief nagaat of wordt voldaan aan de spuitzoneregels. Eerst zal hij moeten worden geactiveerd doordat iemand beroep instelt. En dan moeten de spuitzoneregels ook nog eens expliciet

[37] Ook dit is een argument voor het pleidooi bij de Afdeling. Het is niet bedoeld om ten grondslag te leggen aan het besluit.

ter discussie worden gesteld. Dat gebeurt niet vaak. Meestal komen partijen eruit of de aanvrager durft uiteindelijk het risico van een vernietigd besluit niet aan. Daarbij komt dat een besluit ook kan worden ingetrokken (het liefst in overleg met de aanvrager) als beroep wordt ingesteld en zonneklaar is dat het beroep succesvol zal zijn.

12.3. Wat moet het bestuur nu?

Gebleken is dat de spuitzoneproblematiek wordt beheerst door vaste jurisprudentie die niettemin hier en daar wat ruimte laat. Invulling van die ruimte is soms risicovol (zie paragraaf 12.2.) en soms is het risico aanvaardbaar (zie paragraaf 12.1). Die kwalificaties zijn ingegeven door een juridische benadering. Die is niet altijd hetzelfde als de bestuurlijke benadering. Zo kunnen er bestuurlijke redenen zijn bepaalde risico's voor lief te nemen, wetende dat een bepaald besluit het waarschijnlijk niet zal redden bij de rechter (als het zo ver komt). Anders gezegd, de onzekerheden genoemd in paragraaf 12.2. hoeven bestuurlijk geen beletsel te zijn voor het nemen van een voor de aanvrager positief besluit, als daarbij maar het besef bestaat van het te lopen risico.

Nog concreter, als het bestuur dat wil kunnen voor de aanvrager positieve besluiten worden genomen met in acht name van hetgeen in paragraaf 12.2. is vermeld. De (bijna) zekerheden genoemd in paragraaf 12.1. worden niet beschouwd als een belemmering voor een positief besluit.

13. Interne afhandeling aanvragen

De in dit memo beschreven problematiek is niet steeds eenvoudig toe te passen bij het opstellen van besluiten. Daarom hieronder een zogenoemd stroomschema in de vorm van vragen, dat wordt doorlopen om grip te krijgen op dit onderdeel van een aanvraag. Sluitstuk hiervan is dat in geval de spuitzoneregels aan de orde zijn, de vergunningverlener de aanvraag op dit onderdeel bespreekt met Jef Rutten en George Neelis. Op deze manier wordt de vergunningverlener de helpende hand geboden in deze complexe zaken en wordt een eenduidige lijn in de vergunningverlening gewaarborgd.

Vraag 1
Is de activiteit vergunningvrij ex artikel 2 Bijlage II Bor?

Ja: spuitzone speelt geen rol.
Nee: ga naar vraag 2.

Vraag 2
Is de aanvraag in overeenstemming met het bestemmingsplan?

Ja: spuitzone speelt geen rol.
Nee: ga naar vraag 3.

Vraag 3
Is sprake van een gevoelige functie of een gevoelig object?

Nee: spuitzone speelt geen rol.
Ja: ga naar vraag 4.

Vraag 4

Is de aanvraag voorzien van een correcte machtiging, lso of andere rechtsgeldige motivering (zie par. 5.7., 5.8. en 5.9) van de agrariër?
De machtiging geeft de mogelijkheid op het perceel van degene die machtigt, een spuitverbod te vragen zodat de spuitzone vervalt. In dat geval moet tevens een kaartje worden bijgevoegd waarop is aangegeven op welk deel van de grond de machtiging ziet.
Het lso moet met name worden beoordeeld op de vraag of daadwerkelijk wordt uitgegaan van de maximale invulling van het bestemmingsplan of omgevingsvergunning. Daarbij moet nauwkeurig worden vastgesteld wat die maximale invulling inhoudt.

Ja: ga door met vergunningverlening.
Nee: aanvraag is niet compleet. Vraag ex artikel 4:5 Awb aanvulling en geef de mogelijkheden als bedoeld in de paragrafen 8.7., 8.8. en 8.9.

Vraag 5
Is de aanvraag correct gecompleteerd?

Nee: aanvraag buiten behandeling laten;
Ja: onderdeel spuitzone van aanvraag bespreken met Jef en George.

14. Samenvatting

a. De Afdeling hanteert een aantal spuitzoneregels. Dat wil zeggen regels die gelden voor het bepalen van de afstand die in acht moet worden genomen bij het nemen van planologische besluiten over percelen die naast of kort bij agrarische percelen liggen.

b. De spuitzoneregels zijn van toepassing als:

- wordt afgeweken van het bestemmingsplan of het bestemmingsplan wordt herzien, en
- de afwijking of herziening plaatsvindt ten behoeve van het mogelijk maken van een zogenoemd gevoelig object of gevoelige functie.

c. De regels houden in:

- in beginsel geldt een afstand van 50 meter tussen het perceel met de spuitmogelijkheid en een voor gewasbeschermingsmiddelen gevoelig object of gevoelige functie;
- van die 50 meter mag worden afgeweken als reeds voldoende voorzieningen aanwezig zijn ter voorkoming van het overslaan van drift, of dat deze nog zullen worden getroffen;
- een dergelijke kortere afstand moet worden onderbouwd met een zogenoemd locatie specifiek onderzoek (lso);
- bij dit alles moet in beginsel worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en dus niet van de feitelijke situatie.

d. Eijsden-Margraten is niet de enige gemeente waarin de spuitproblematiek een rol speelt.

e. Het eerder gehanteerde criterium inhoudend de vraag of het aantal gehinderden niet toeneemt, is in de praktijk onuitvoerbaar en in strijd met de jurisprudentie.

f. De spuitzoneregels leiden in de praktijk tot een aantal problemen:

- de uitleg van de begrippen 'gevoelig object' en 'gevoelige functie' wordt bepaald door de Afdeling;
- algemene onderzoeken naar de mogelijkheden om de spuitzone te verkleinen, zijn tot nu toe alle gesneuveld bij de Afdeling;
- als driftbeperkende voorzieningen niet mogelijk zijn, is medewerking nodig van de betrokken agrariër om het initiatief doorgang te kunnen laten vinden;
- zijn driftbeperkende voorzieningen niet mogelijk en werkt de betrokken agrariër niet mee, dan kan de aanvraag niet worden gehonoreerd.

g. Een 'gevoelig object' in relatie tot spuitzones is een gebouw waar mensen langdurig verblijven en daardoor een grotere kans lopen op blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen.

h. Een 'gevoelige functie' in relatie tot spuitzones is een terrein waar mensen langdurig verblijven en daardoor een grotere kans lopen op blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen.

i. Toepassing van de spuitzoneregels leidt niet tot problemen als:

- er geen strijd is met het bestemmingsplan of afwijkingsomgevingsvergunning;
- het geen gevoelig object of geen gevoelige functie betreft;
- het gebouw vergunningvrij is ex artikel 2 Bijlage II Bor
- er een groenwal is of andere afscheiding (inclusief bouwwerken) die het overslaan van drift voorkomt, hetgeen wordt onderbouwd door een lso;
- het gevoelige object geen openingen heeft die binnen de spuitzone liggen.

j. Toepassing van de spuitzoneregels kan leiden tot moeilijk uitlegbare situaties:

- uitbreiding van gevoelige objecten zoals een woning, wordt niet getroffen door de spuitzoneproblematiek als de uitbreiding strijdig is met het bestemmingsplan maar vergunningvrij ex artikel 2 Bijlage II Bor;
- bestaande gevoelige objecten en functies mogen niet zo maar worden vervangen door andere gevoelige objecten of functies als deze leiden tot strijd met het bestemmingsplan;
- verlenging van tijdelijke omgevingsvergunningen kan worden tegengehouden doordat moet worden getoetst aan de spuitzoneregels;
- alleen een deskundigenrapport wordt door de Afdeling geaccepteerd;
- in beginsel geldt hetgeen maximaal planologisch mogelijk is.

k. Om initiatieven mogelijk te maken en tegelijk de spuitzoneregels in acht te nemen, zijn een aantal oplossingen denkbaar:

- algemene rapporten met nieuwe inzichten op grond waarvan kortere afstanden mogen worden gehanteerd;
- planologisch besluit waarbij de betrokken agrariër toestaat dat diens agrarisch perceel een spuitbeperking krijgt opgelegd;

- reeds aanwezige afscherming;
- maatregelen aan object zelf;
- voorzieningen op basis van lso;
- procederen om de door de Afdeling toegepaste spuitzoneregels te wijzigen.

l. Een robuuste oplossing voor de spuitproblematiek kan worden gerealiseerd door het bestemmingsplan te herzien en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het omgevingsplan aan te passen. Planschadeclaims liggen in dat geval op de loer.

m. Het juridisch risico dat "spuitzone-besluiten" aan de Afdeling worden voorgelegd, is klein maar zeker niet uitgesloten.

n. Het juridisch risico dat lso'en aan de Afdeling worden voorgelegd en de eindstreep niet halen, is steeds aanwezig.

o. De spuitzoneregels vaststellen als beleidsregels heeft geen toegevoegde waarde.

p. De inwerkingtreding van de Omgevingswet zal waarschijnlijk niet leiden tot wijziging van de spuitzoneregels.

q. Bij vaststelling van het omgevingsplan (als opvolger van het bestemmingsplan) speelt dezelfde spuitzoneproblematiek als nu.

r. Interne toets van aanvragen aan de spuitzoneregels, vindt plaats door dezelfde twee personen.

s. De Woningwet bevat bepalingen op grond waarvan mogelijk bestaande met de spuitzoneregels strijdige situaties bestuursrechtelijk kunnen worden aangepakt.

t. De civiele rechter zal binnenkort een oordeel geven met betrekking tot de vraag of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een onrechtmatige daad oplevert.