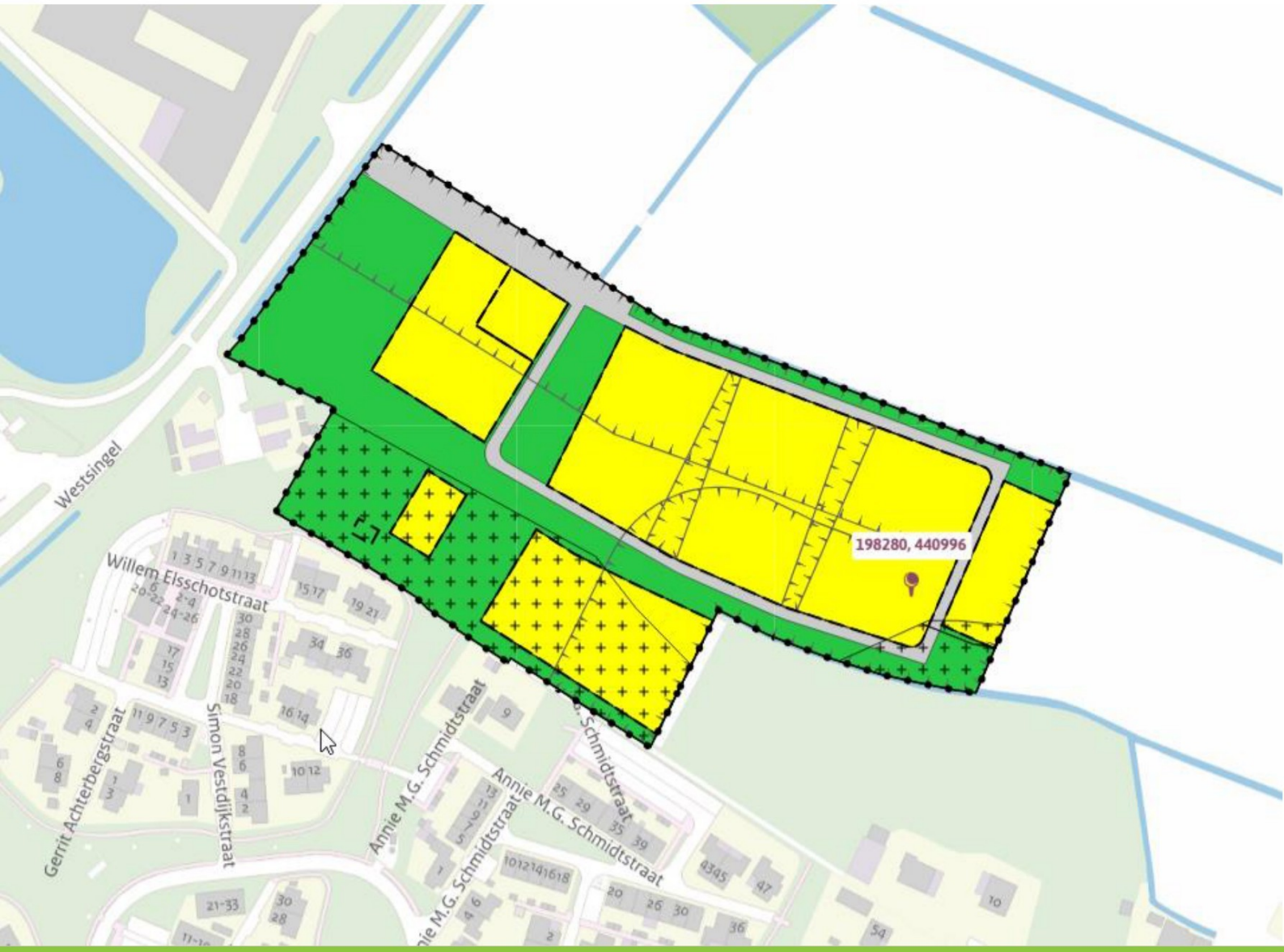
aelmans



Nadeelcompensatierisicoanalyse Spuitzonering De Ploen-Noord (gemeente Duiven)

Projectgegevens

Rapportnummer : REN250236.002/MRO
Datum rapportage : 18 november 2025

Nadeelcompensatierisicoanalyse Spuitzonering De Ploen-Noord (gemeente Duiven)

Opdrachtgever : Gemeente Duiven
de heer [redacted]
Postbus 6
6920 AA DUIVEN

Contactpersoon
Aelmans Rentmeesters & Makelaars B.V. : de heer [redacted], RM/RT

Opsteller rapportage : [redacted] RM/RT
Handtekening [redacted]

Aelmans Rentmeesters & Makelaars B.V.
Berlicumseweg 6D
5248 NT Rosmalen
+31 (0)73 303 27 00

info@aelmans.com
www.aelmans.com

Op onze dienstverlening zijn de Algemene voorwaarden van de NVM van toepassing die u vindt op www.nvm.nl en www.aelmans.com. Aelmans Rentmeesters & Makelaars B.V. is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel onder nummer 85001465.

Dit rapport is opgesteld in opdracht, is vertrouwelijk en mag niet worden gedupliceerd of aan derden openbaar worden gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever. Alleen aan het volledige originele document kunnen rechten worden ontleend door de opdrachtgever. Derden (met uitzondering van bevoegde gezagen) kunnen geen rechten ontlenen aan dit rapport.

Aelmans Rentmeesters & Makelaars B.V. is niet aansprakelijk voor schade die direct dan wel indirect voortvloeit uit conclusies, aannames en/of aanbevelingen die vermeld staan in dit rapport. Aelmans Rentmeesters & Makelaars B.V. is niet aansprakelijk voor mogelijke beslissingen die de opdrachtgever naar aanleiding van dit rapport zelf neemt.

Inhoud

1 Inleiding 1

2 Nadeelcompensatie o.g.v. de Omgevingswet 3

2.1 Algemene inleiding nadeelcompenstieregelingen uit de Awb en de Ow 3

2.2 Systematiek nadeelcompensatie t.a.v. directe schade 6

2.3 Blijven er (veel) andere gebruiksmogelijkheden over? 7

2.4 Aan welke gebruik ontleent het object zijn hoogste waarde? 8

3 Potentieel schadeveroorzakend besluit 10

4 Vergelijking oude en nieuwe regime 12

4.1 Wijze van vergelijken directe schade bij nadeelcompensatieregeling Omgevingswet 12

4.2 Welke planologische regimes moeten met elkaar worden vergeleken? 14

4.3 Kan er sprake zijn van nadeel? 17

4.3.1 Vermogensschade 17

4.3.2 Inkomensschade 18

5 Normaal maatschappelijk risico 20

5.1 Normaal maatschappelijk risico onder de Omgevingswet: onderscheid tussen indirecte en directe schade 20

5.2 Toepasselijk percentage normaal maatschappelijk risico in casu 24

6 Impact voor grondeigenaren/gebruikers 28

6.1 Ligging spuitzone 28

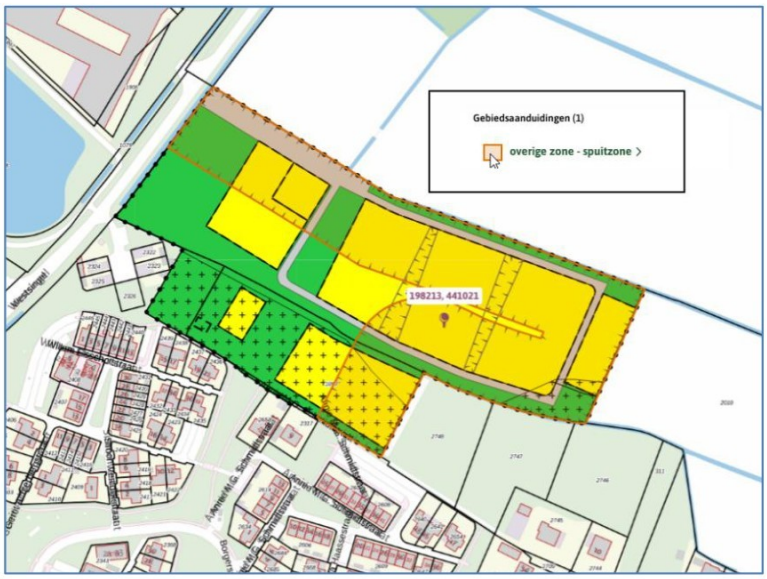
6.2 Geraakte percelen 29

6.3 Overwegingen per perceel 30

7 Conclusie 37

1 Inleiding

Op 7 oktober 2025 heeft de gemeenteraad van Duiven het bestemmingsplan De Ploen-Noord vastgesteld. Dit plan voorziet in de realisatie van ca. 130 woningen. Gelet op de heersende jurisprudentie rondom het onderwerp gewasbestrijdingsmiddelen is binnen de begrenzingen van het plangebied voorziening in een zogenaamde ‘spuitzone’. Dit om te kunnen aantonen dat er sprake van een goede ruimtelijke ordening in die zin dat ter plaatse van de (nieuwe) woningen sprake dient te zijn van een goed woon- en leefklimaat. Zie onderstaande afbeelding.

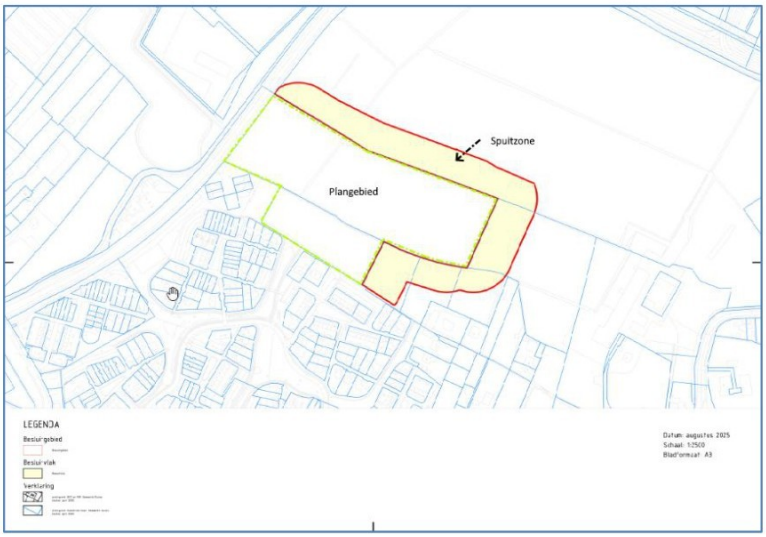


In artikel 11.4 Voorwaardelijke verplichting – Spuitzone van voornoemd bestemmingsplan is de volgende regeling opgenomen:

“Het gebruiken van de gronden gelegen binnen de aanduiding 'overige zone -spuitzone' voor gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen is niet toegestaan. Het strijdig gebruik wordt pas opgeheven indien een aanvaardbaar verblijfsklimaat is gegarandeerd voor de desbetreffende gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen. Van een aanvaardbaar verblijfsklimaat is sprake indien op basis van een planologisch besluit het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen op agrarische percelen in een zone van 50 meter rond de gevoelige functies voor gewasbeschermingsmiddelen is uitgesloten en er ten tijde van het verlenen van een omgevingsvergunning geen chemische gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast.”

Met een wijziging van het omgevingsplan wil de gemeente het spuitverbod ‘naar buiten toe’ laten werken: een verbod opnemen buiten de contouren van het plangebied van De Ploen-Noord.

In onderstaande afbeelding is deze spuitzone (rode lijn) t.o.v. het plangebied (groene stippellijn) zichtbaar gemaakt.



Het instellen van een verbod middels de wijziging van een omgevingsplan heeft consequenties voor de belanghebbenden bij de gronden die daarmee ‘belast’ worden. Deze consequenties leiden mogelijk tot schade(n) die op grond van de nadeelcompensatieregelingen in de Awb en de Omgevingswet voor vergoeding in aanmerking komen.

In deze nadeelcompensatierisicoanalyse (NCRA) wordt ingegaan op de vraag of er een risico bestaat dat op basis van deze regelingen tot tegemoetkoming in schade moet worden overgegaan en zo ja hoe hoog dit risico in termen van euro’s is.

2 Nadeelcompensatie o.g.v. de Omgevingswet

2.1 Algemene inleiding nadeelcompensatieregelingen uit de Awb en de Ow

Uit het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel 4.18 van de Invoeringswet Omgevingswet (als het nadeelcompensatieverzoek betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan) of in artikel 4.19 Invoeringswet Omgevingswet (als het nadeelcompensatieverzoek betrekking heeft op een bestemmingsplan, beheersverordening, wijzigingsplan of uitvoeringsplan) volgt dat de regeling van afdeling 15.1 Omgevingswet onverkort van toepassing is op eventuele toekomstige nadeelcompensatieclaims op basis van de wijziging van het omgevingsplan gemeente Duiven (en dus niet de planschaderegeling van afdeling 6.1 Wro). Het potentiële schadeveroorzakende besluit zal immers dateren van ná de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

Daarmee is dus afdeling 15.1 (nadeelcompensatie) Ow van toepassing in combinatie met de eveneens op 1 januari 2024 in werking getreden titel 4.5 uit de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) dat gaat over nadeelcompensatie in het algemeen.

Titel 4.5 Awb voorziet in een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De algemene regeling is onderdeel van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.[1] De regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb is ook op 1 januari 2024 in werking getreden. In hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is een regeling opgenomen voor nadeelcompensatie als gevolg van verschillende besluiten op grond van de Omgevingswet. Omdat afdeling 15.1 Ow titel 4.5 Awb tot uitgangspunt neemt, zijn de grondslagen, materiële eisen en procedurele bepalingen van titel 4.5 Awb van toepassing op de toekenning van nadeelcompensatie als gevolg van besluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet. Afdeling 15.1 Ow is dus een *aanvulling* op de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb. Daar waar afdeling 15.1 Ow de regeling in de Awb aanvult, gaat afdeling 15.1 Ow vóór op de Awb.[2] De regeling uit de Awb bevat een algemene grondslag voor de vergoeding van schade door rechtmatig overheidsoptreden. Ook de belangrijkste daarmee samenhangende materiële en procedurele aspecten worden hierin geregeld. De regeling over nadeelcompensatie in afdeling 15.1 Ow vormt hierop een aanvulling, in de vorm van een 'lex specialis' die voorrang heeft op titel 4.5 Awb. Voor zover deze aanvulling niet nodig is wordt teruggevallen op de Awb. Dat is het geval bij de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie (artikel 4:126 Awb) en de procedurele bepalingen die in de Awb zijn opgenomen (zie de artikelen 4:127 tot en met 4:131 Awb).[3] Waar afdeling 15.1 Ow geen aanvullende regels stelt, zijn de bepalingen uit titel 4.5 Awb onverkort van toepassing op aanvragen om schadevergoeding die worden veroorzaakt door besluiten of maatregelen die in artikel 15.1 Ow worden genoemd. In artikel 15.1 Ow zijn de schadeoorzaken in

[1] Staatsblad 2013, nr. 50.
[2] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 19.
[3] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 224 + 225.

het kader van de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van de Omgevingswet *limitatief* opgesomd.

Wordt een schadeoorzaak niet genoemd in artikel 15.1 Ow, dan bestaat er geen grondslag voor nadeelcompensatie, ook niet door terug te vallen op de regeling uit de Awb[4]. Dat geldt overigens alleen voor de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Afdeling 15.1 Ow heeft dus geen betrekking op schade veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van een wet die niet opgaat in de Omgevingswet. Bijvoorbeeld een besluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 dat leidt tot een (tijdelijke) wegafsluiting. Daarop zal de algemene regeling in titel 4.5 van de Awb van toepassing zijn.[5]

De kern van de nieuwe regeling voor nadeelcompensatie wordt gevormd door artikel 4:126, lid 1 Awb. Dit artikellid bevat de materieelrechtelijke grondslag voor nadeelcompensatie[6]. Ook is hierin geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is over het verzoek om nadeelcompensatie te beslissen: het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen of het bestuursorgaan door of namens wie de feitelijke handeling is verricht.[7]

Nadeelcompensatie wordt de overkoepelende term voor schade die rechtmatig door de overheid wordt veroorzaakt. De terminologie ‘planschade’ wordt onder de Omgevingswet (en titel 4.5 Awb) niet meer gehanteerd. Afdeling 15.1 van de Omgevingswet wordt hieraan gewijd.

Evenals in de planschaderegeling in artikel 6.1, lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt in artikel 15.1 Omgevingswet een limitatieve opsomming van schadeoorzaken gegeven (onder andere een regel in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning en een projectbesluit). In de systematiek van planschade onder de Wro wordt uitgegaan van een maximale (meest ongunstige) theoretische invulling van zowel het oude als het nieuwe planologische regime. Als er bijvoorbeeld een globaal bestemmingsplan wordt vastgesteld (met ruime planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden), dan kan door verzoekers een planschadeclaim worden ingediend als gevolg van ‘theoretische’ planologische gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden waarvan het maar de vraag is of die ook daadwerkelijk in de praktijk zullen worden benut. Onder de Wro vormt dit risico op planschade een van de belemmeringen voor het maken van globale bestemmingsplannen. Deze belemmering wordt in de (nieuwe) systematiek van nadeelcompensatie onder de Omgevingswet voor *indirecte* schade weggenomen en zal volgens de wetgever leiden tot een meer realistische schadevergoeding.[8]

---

[4] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 22 en 226.
[5] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 226.
[6] Artikel 4:126, lid 1 Awb luidt als volgt: *“indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.*
[7] Kamerstukken II 2010-2011, 32 621, nr. 3, p. 24.
[8] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 18 + 19.

Dit is geeffectueerd doordat in artikel 15.1, lid 2 Ow het moment dat om schadevergoeding kan worden verzocht wordt verlegd van de planvaststelling (omgevingsplan) naar de vergunningverlening of feitelijke uitvoering van het project.

De schade wordt bij indirecte schade (dus) ook niet meer bepaald aan de hand van een vergelijking tussen de maximale planologische mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologische regime, maar richt zich op de *feitelijke situatie* (zie artikel 15.3 Ow). Het vaststellen van de omvang van de schade sluit hiermee aan op de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht en vergroot de inzichtelijkheid voor de burger.[9] Het (oude) systeem met de maximale theoretische invulling is voor burgers vaak moeilijk uit te leggen.

Op grond van artikel 15.1, lid 2 en artikel 15.4 Ow kan een aanvraag om vergoeding van indirecte schade worden ingediend nadat een omgevingsvergunning is verleend en gepubliceerd of, als géén omgevingsvergunning nodig is (een vergunningsvrije activiteit), ingevolge artikel 15.4 Ow als met de activiteit wordt begonnen of daarover informatie is verstrekt en gepubliceerd. Daarmee verschuift het moment dat indirecte planschade als gevolg van de vaststelling van een bestemmingsplan en andere regels, plannen en verordeningen wordt vergoed, naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of het moment dat de schadeveroorzakende activiteit wordt verricht. Het verleggen van het schademoment voor indirecte planschade wordt onder meer ingegeven door de verbrede reikwijdte die het omgevingsplan krijgt ten opzichte van het bestemmingsplan.

Op het voorgaande wordt in de nieuwe regeling van nadeelcompensatie uit afdeling 15.1 Ow echter voor *directe* schade een uitzondering gemaakt (directe schade[10] is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het niet langer toestaan van bepaalde activiteiten of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf, bijvoorbeeld een geluidsbeperkende maatregel).[11]

In casu kan sprake zijn van directe schade omdat de eigenaren van de genoemde percelen middels de voorgenomen omgevingsplanwijziging inzake de regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden geconfronteerd met een verbod om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken op de agrarische percelen en dus worden beperkt in de aanwendingsmogelijkheden van hun agrarische percelen.

---

[9] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 229.
[10] *Indirecte schade* is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Een voorbeeld van indirecte planschade is een bestemmingsplan dat de bouw van een betonmortelcentrale of een hoge woonflat mogelijk maakt, waardoor een naastgelegen perceel in waarde daalt.
[11] Kamerstukken II, 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 18.

2.2 Systematiek nadeelcompensatie t.a.v. directe schade

Bij *directe* schade kunnen er twee situaties aan de orde zijn: een situatie waarin het moment van het vergoeden van schade wél wordt verlegd en een situatie waarin dit voorgaande niet het geval is.

Artikel 15.1, lid 2 Ow wijst de *omgevingsvergunning* voor een bepaalde activiteit aan als exclusieve schadeoorzaak. Bij de omgevingsvergunning wordt (uiteindelijk) de toestemming gegeven om de activiteit uit te voeren. Vanaf dat moment is voldoende aannemelijk dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kan de schade als gevolg van die vergunde activiteit worden begroot.[12] Bij indirecte schade wordt het schademoment dus verlegd van planvaststelling naar omgevingsvergunningverlening.

Artikel 15.1, lid 2 Ow kan (echter) zowel op directe als indirecte schade van toepassing zijn.[13] Een voorbeeld van *directe* schade is een omgevingsplan waarin het verbod is opgenomen om zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bepaalde werkzaamheden uit te voeren (bijvoorbeeld de aanlegvergunning). Voor die situatie geldt dat **niet het omgevingsplan, maar de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als schadeveroorzakend besluit wordt aangemerkt** (een dergelijke bepaling was onder de Wet ruimtelijke ordening ook al aan de orde in artikel 6.1, lid 6 Wro).

Het omgevingsplan is wél het schadeveroorzakende besluit bij *directe* schade die rechtstreeks het gevolg is van een regel in een omgevingsplan (zoals een bestaande functie van een locatie die wordt gewijzigd of beëindigd), aangezien de besluitvorming in dat geval niet afhankelijk is van een nader afwegingsmoment in een omgevingsvergunning.

In het TAM-omgevingsplan hoofdstuk 22A, De Ploen-Noord, Duiven zal een rechtstreeks verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen opgenomen (zie onderstaande uitsnede), waardoor de tweede situatie aan de orde is.



Artikel 3 Spuitzonering

3.1 Spuitvrije zone

3.1.1 Verbod gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

a. Het is verboden om ter plaatse van de aanduiding 'milieuzone - spuitvrije zone' gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken bij het telen van gewassen in de openlucht;

b. Lid a. is niet van toepassing als het gaat om Skal-gecertificeerde teelten, tenzij daarbij paraffineoliën worden gebruikt.

[12] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.
[13] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.

Anders dan het geval bij indirecte planschade (zoals in paragraaf 2.1.1 is uiteengezet), bevat afdeling 15.1 Ow géén bijzondere bepalingen over het moment waarop de aanvraag kan worden ingediend, wat als schadeoorzaak heeft te gelden en hoe de schade dient te worden vastgesteld. Aangenomen moet daarom worden dat als peildatum zal hebben te gelden het moment waarop het omgevingsplan in werking treedt, terwijl de schade via een *planologische vergelijking* moet worden vastgesteld.[14]

In de juridische literatuur wordt opgemerkt dat het opvallend is dat de schadevaststellingsmethodiek alleen voor indirecte schade wijzigt. Bij *directe* schade blijft de praktijk uit de Wro, waarbij de maximale juridische mogelijkheden onder het oude en nieuwe regime met elkaar worden vergeleken, leidend. Dit is op zichzelf verklaarbaar, aangezien directe schade zich onmiddellijk voordoet na wijziging van het juridische regime, zonder dat daarbij de feitelijke situatie hoeft te veranderen.[15] In de juridische literatuur wordt derhalve geconcludeerd dat voor de wijze van het uitvoeren van de planologische vergelijking tussen het oude en het nieuwe regime bij directe schade niets verandert.[16]

Dit betekent dat zeer waarschijnlijk de jurisprudentie over het vaststellen van directe schade onder het regime van de Wro van toepassing blijft. Hier wordt hierna verder op ingegaan.

2.3 Blijven er (veel) andere gebruiksmogelijkheden over?

Als een bepaalde functie (in casus de aanwending van cultuurgrond voor landbouwkundige exploitatie) planologisch wordt weg bestemd of beperkt betekent dit – zo blijkt uit diverse uitspraken van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - niet altijd (per definitie) dat er ook sprake is van een op geld waardeerbaar nadeel.

De Afdeling oordeelde op 17 november 2004[17] bijvoorbeeld dat het vervallen van een detailhandelsbestemming geen op geld waardeerbaar planologisch nadeel opleverde. Deze casus had echter betrekking op een bijzondere situatie doordat de locatie zich bevond in een woonwijk, waarin zich geen andere detailhandelsvestigingen bevonden. Van belang was ook dat de relatief beperkte oppervlakte van het pand dit niet geschikt maakte voor gebruik ten behoeve van detailhandel.

In vergelijkbare zin oordeelde de Afdeling op 18 augustus 2010.[18] Er was hier, ondanks het wegbestemmen van vormen van groothandel in het nieuwe planologische regime, toch geen sprake

[14] B.S. ten Kate, 'planschade onder de Omgevingswet, kanttekeningen bij afdeling 15.1 Omgevingswet', TBR 2020/152, paragraaf 4 en J.H.M. Huijts, 'Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade', (diss. Leiden) Den Haag: IBR 2020, p. 242.
[15] M.E. Stuiver, 'Vijftien jaar planschade onder de Wro, een overzicht en analyse van enkele aspecten uit de Jurisprudentie', TBR 2023/99, p. 743.
[16] D.G.J. Sanderink, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet', O&A 2017/62, p. 139.
[17] ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5819.
[18] ABRvS 18 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4260.

van op geld waardeerbare schade omdat er een groot scala aan bedrijven in de milieucategorie 1, 2 en 3 zijn toegestaan. Het nieuwe planologische regime leidt niet tot een zodanige beperking van de vestigingsmogelijkheden dat daardoor een waardevermindering is ontstaan die voor vergoeding in aanmerking zou komen.

Ook vergelijkbare is de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2012.[19] In deze zaak is een verzoek om planschade ingediend als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan, waardoor de voor het pand bestaande gebruiksmogelijkheden voor dienstverlening en (winkelondersteunende) horeca zijn komen te vervallen. De planschadecommissie was van oordeel dat het pand onder het nieuwe bestemmingsplan nog steeds een courant object is, waarvoor voldoende gebruiksmogelijkheden bestaan. Ook deze uitspraak is uiteraard erg casuïstisch, maar er volgt wel uit dat de huurwaarde van een bedrijfspand niet alleen wordt bepaald door de gebruiksmogelijkheden ervan, maar tevens door zaken als de bouwkundige staat, de locatie, de grootte van het verzorgingsgebied, de mogelijkheid tot bevoorrading, de opslagcapaciteit, de parkeervoorzieningen in de nabijheid, de bereikbaarheid alsook door marktontwikkelingen, economische verwachtingen en belastingmaatregelen. Geoordeeld werd dat het pand onder het nieuwe planologische regime nog steeds een courant object is, waarvoor voldoende gebruiksmogelijkheden bestaan.

2.4 Aan welke gebruik ontleent het object zijn hoogste waarde?

Bij *directe* planschade levert een planologische inperking van de eigen gebruiksmogelijkheden geen schade op, als het betrokken object niet zijn hoogste waarde ontleende aan de gebruiksvorm die is komen te vervallen of is ingeperkt, doch aan een gebruiksvorm die gehandhaafd is.[20] Bij directe schade moet volgens de Afdelingsjurisprudentie[21] dus worden onderzocht of de desbetreffende onroerende zaak als gevolg van de planologische verandering *in zijn hoogste waarde* is aangetast. Volgens de Afdeling[22] moet bij de planologische vergelijking dus naast een kwantitatieve vergelijking ook een *kwalitatieve vergelijking* worden gemaakt, omdat niet alle gebruiksmogelijkheden even zwaar wegen. Er is dus sprake van directe planschade als de meest relevante gebruiksmogelijkheden van een object, die de hoogste waarde van het object opleveren ('highest and best use'), worden ingeperkt.

Bij directe planschade mag niet zonder meer worden gesteld dat een onroerende zaak zijn hoogste waarde ontleent aan het feitelijk gebruik.[23] Ook bij directe planschade heeft de maximale planvergelijking te gelden en moet worden uitgegaan van een maximale benutting van hetgeen het bestemmingsplan toelaat en niet van de feitelijke situatie. Uitgangspunt is de maximale benutting van

[19] ABRvS 18 januari 2012, nr. 201105155/1/H2.
[20] C.M.L. van der Lee, "Kroniek van het planschaderecht onder de Wro (deel 2)", *TBR* 2014/38.
[21] Bijvoorbeeld: ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:60210; ABRvS 25 mei 2016, nr. 201507102/1/A2.
[22] ABRvS 11 april 2012, nr. 201010569/1/A2.
[23] S. Berns, P. Herder, "Planschade, te dragen door de gemeenschap of door het individu?", *PRO*, februari 2018, p. 15.

het bestemmingsplan, ook wanneer de kans op realisering uitermate gering kan worden geacht en dit ook in de toekomst onwaarschijnlijk is. Een onroerende zaak ontleent in sommige gevallen zijn hoogste waarde aan het huidige gebruik of vergelijkbaar gebruik, omdat de bestaande opstallen hierop zijn toegesneden. Het gegeven dat het bestemmingsplan meer ruimte biedt, heeft in een dergelijk geval geen of minder gevolgen voor de (huur)waarde van het object.

In dit kader is ook de Afdelingsuitspraak van 11 april 2018[24] interessant. In deze zaak was sprake van het terugbrengen (inperken) van de op basis van het bestemmingsplan maximaal toegestane milieucategorieën. Op basis van het oude bestemmingsplan waren bedrijven in de milieucategorieën 1 tot en met 5 toegestaan.[25] In het nieuwe bestemmingsplan zijn alleen nog bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 toegestaan (VNG-indeling), alsmede bestaande bedrijvigheid in categorie 3 (VNG-indeling).

De taxateur was van oordeel dat de gronden hun hoogste waarden ontleenden aan de mogelijkheid van milieucategorie 4 en/of 5. In dat kader werd door de taxateur uiteengezet dat het huidige gebruik van de gronden gelet op de aard en inrichting daarvan het meest optimale gebruik is. Alternatieve gebruiksmogelijkheden zijn gelet op de bouwkundige staat voornamelijk te zoeken in logistieke dienstverlening, (groot)handelsbedrijven en de industriële productieprocessen, waarbij voor met name de laatste categorie geldt dat in veel gevallen een locatie noodzakelijk is waar bedrijfsactiviteiten in de milieucategorieën 4 en 5 zijn toegestaan. Volgens de taxateur zijn dergelijke locaties in Nederland schaars, zodat locaties waar die milieucategorieën gelden al snel interessant zijn voor overeenkomstige ondernemingen. Daarnaast is voor zwaardere industrieën een perifere ligging eerder acceptabel als gevolg van schaarste aan hiervoor bestemde bedrijventerreinen, aldus de taxateur. Voor de lichtere milieucategorieën is er daarentegen in Nederland ruim voldoende aanbod aan bedrijfslocaties en -panden, en kiezen bedrijven volgens hem eerder voor een bedrijventerrein dat in stedelijk gebied ligt of eraan grenst.

De Afdeling ging in deze uitspraak van 11 april 2018 niet zonder meer mee met de tegengeworpen stelling: 1) dat de vraag naar gronden in zwaardere milieucategorieën (4.1 en hoger) beduidend kleiner zou zijn dan de vraag naar gronden ten behoeve van de bedrijvigheid in categorie 3.2; 2) dat bedrijfscomplexen in hogere milieucategorieën in het algemeen een omvangrijker oppervlak nodig hebben dan bedrijfscomplexen in lagere milieucategorieën, hetgeen de opbrengst per m2 nadelig kan beïnvloeden en; 3) dat de mogelijkheid om gronden in kleinere delen te verkopen aan bedrijven in lagere milieucategorieën doorgaans een hogere opbrengst per m^2 oplevert, dan bij de verkoop van één groot terrein aan een bedrijf in milieucategorie 4.1 of hoger. Om die stellingen te kunnen volgen is volgens de Afdeling een nadere onderbouwing nodig.

[24] ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1186.
[25] Op basis van de standaard VNG-indeling was maximaal milieucategorie 4 toegestaan, aangezien de VNG-categorie 3.2 in het bestemmingsplan was vernummerd tot categorie 4 en de VNG-categorie 4 in het bestemmingsplan was vernummerd tot categorie.

3 Potentieel schadeveroorzakend besluit

De gemeente Duiven is voornemens om binnen de in afbeelding XX weergegeven zone een nieuwe regeling ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsregels op te nemen in het omgevingsplan van de gemeente Duiven.

Bij ondergetekende(n) is op dit moment geen exacte tekst van de betreffende regeling bekend. Ten behoeve van deze NCRA wordt er vanuit gegaan dat deze, bij wijze van 'worst-case-benadering' het 'spiegelbeeld' vormt van de regeling zoals nu opgenomen in artikel 11.4 van het bestemmingsplan De Ploen-Noord. Dit zou in het omgevingsplan bijvoorbeeld met de volgende verbodsbepaling kunnen worden geregeld:

Voorbeeld verbodsbepaling 'Gewasbeschermingsmiddelen gebruiken – Verbod'
(op hoofdlijnen ter inspiratie)

Verbod ter plaatse van de spuitvrije zone:
1. Met het oog op het beschermen van de gezondheid, het milieu en de natuur is het bedrijfsmatig gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van gewassen in de openlucht niet toegestaan binnen de aanduiding 'Spuitvrije zone De Ploen-Noord'
2. Het eerste lid geldt niet voor Skal-gecertificeerde teelten, tenzij daarbij paraffineoliën worden gebruikt.

Toepassingsbereik

Alle chemische gewasbeschermingsmiddelen
In deze NCRA is, in navolging van het besprokene in 'Analyse en advies verbod gewasbeschermingsmiddelen Plakse Weide'[26], als uitgangspunt aangehouden een verbod voor alle chemische-synthetische gewasbeschermingsmiddelen. Dit in plaats van een specifiek verbod per werkzame stof/middel, omdat het onbekend is welke specifieke stoffen gezondheidseffecten kunnen veroorzaken. Dit komt doordat epidemiologische studies zich doorgaans richten op gewasbeschermingsmiddelen als groep. Bovendien ziet een algemeen verbod ook toe op de bescherming tegen toekomstige chemische-synthetische gewasbeschermingsmiddelen.

In de biologische landbouw zijn chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen verboden. Skal geeft een keurmerk voor biologische producten uit. Het Skal-certificaat garandeert dat biologische producten voldoen aan de wettelijke voorschriften. Alleen specifieke middelen, die op de Skal

[26] PouderoyenTonnaer, 17 oktober 2025 (rapportnummer: POU250189.004.R1)

Inputlijst staan, mogen worden gebruikt als biologische alternatieven voor gewasbescherming. Deze middelen bestaan uit stoffen die in de Verordening (EU) 2021/1165 Bijlage I zijn toegestaan.

Zone
Het gebied waar het verbod op van toepassing is (spuitzone) omvat in principe alle agrarisch bestemde gronden die gelegen zijn op 50 meter afstand van de bestemmingsvlakken wonen binnen het bestemmingsplannen (Wro) '*De Ploen-Noord, Duiven*' (NL.IMRO.0226.BPDUIVENNOORD012-VS01).

Afdeling 4.64 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is van toepassing op het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht. Voor de kernactiviteit het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen geldt dat er meestal geen omgevingsvergunning nodig is. In het Bal staan regels opgenomen om – in het kader van een zorgplicht – driftreducerende maatregelen en spuittechnieken toe te passen. Daarnaast wordt in het Bal bepaald dat er langs oppervlaktewater een teeltvrije zone moet worden aangehouden.

Op dit moment is er géén wet- of regelgeving die bepaald wat een passende afstand is tussen een gevoelige functie (waaronder zorg, onderwijs, wonen, recreatie) en een agrarische functie, waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij het mogelijk maken van gevoelige functies nabij agrarische gronden waarop gewasbeschermingsmiddelen (kunnen) worden gebruikt rekening dient te worden gehouden met driftblootstelling door het aanhouden van zogenoemde spuitvrije zones. Het aanhouden van een afstand van 50 meter tussen een gevoelige functie en dergelijke agrarische gronden wordt niet onredelijk geacht.

De huidige wet- en regelgeving bevat geen concrete regels op het gebied van de benodigde afstanden tussen gevoelige functies en agrarische activiteiten. Om deze reden wordt er aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De huidige jurisprudentielijn gaat ervanuit dat een afstand van 50 meter tussen een gevoelige functie en een agrarische activiteit als niet onredelijk wordt geacht voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De voorgestelde regels zien op het opleggen van een verbod op het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in een zone van 50 meter rondom een woongebied.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een afstand van 50 meter tussen een gevoelige functie en een agrarische activiteit als niet onredelijk wordt geacht voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

4 Vergelijking oude en nieuwe regime

4.1 Wijze van vergelijken directe schade bij nadeelcompensatieregeling Omgevingswet

Onder de systematiek van nadeelcompensatie onder de Ow (hoofdstuk 15) wordt voor indirecte schade (schade als gevolg van een ontwikkeling op een perceel van derden) afgestapt van de systematiek van de vergelijking van de maximale planologische regimes zoals die onder de Wro aan de orde was.

Uit de rechtsliteratuur volgt dat dit niet geldt voor de vergelijking bij *directe* schade (waardevermindering van de eigen percelen omdat de gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden worden ingeperkt). Anders dan het geval bij indirecte planschade is, bevat afdeling 15.1 Ow géén bijzondere bepalingen over het moment waarop de aanvraag bij *directe* schade kan worden ingediend, wat als schadeoorzaak heeft te gelden en hoe de schade dient te worden vastgesteld. Aangenomen moet daarom worden dat als peildatum zal hebben te gelden het moment waarop het omgevingsplan in werking treedt, terwijl de schade via een *planologische vergelijking* moet worden vastgesteld (net als het geval was onder de planschaderegeling onder de Wro, YS).[27]

In de juridische literatuur wordt opgemerkt dat het opvallend is dat de schadevaststellingsmethodiek alleen voor indirecte schade wijzigt en de Ow over directe schade vrijwel geen regels bevat. Bij *directe* schade blijft de praktijk uit de Wro, waarbij de maximale juridische mogelijkheden onder het oude en nieuwe regime met elkaar worden vergeleken, leidend. Dit is op zichzelf verklaarbaar, aangezien directe schade zich onmiddellijk voordoet na wijziging van het juridische regime, zonder dat daarbij de feitelijke situatie hoeft te veranderen.[28] In de juridische literatuur wordt derhalve geconcludeerd dat voor de wijze van het uitvoeren van de planologische vergelijking tussen het oude en het nieuwe regime bij *directe schade* niets verandert.[29] **Bij *directe schade* moet de omvang van de schade volgens de memorie van toelichting (net als onder de Wro) vastgesteld worden door de maximale mogelijkheden voor en na het nemen van het besluit te vergelijken.** Dit is logisch, omdat bij *directe schade* (anders dan bij indirecte schade) de directe schadeoorzaak niet een (hinderlijke) activiteit is maar de *juridische beperkingen* die door een besluit aan gebruiksmogelijkheden worden gesteld. Dat betekent dat de financiële situatie (vooral de waarde van een onroerende zaak en/of het inkomen) bij de maximale gebruiksmogelijkheden onder het oude rechtsregime vergeleken wordt met de

[27] B.S. ten Kate, 'planschade onder de Omgevingswet, kanttekeningen bij afdeling 15.1 Omgevingswet', TBR 2020/152, paragraaf 4 en J.H.M. Huijts, 'Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade', (diss. Leiden) Den Haag: IBR 2020, p. 242.
[28] M.E. Stuiver, 'Vijftien jaar planschade onder de Wro, een overzicht en analyse van enkele aspecten uit de Jurisprudentie', TBR 2023/99, p. 743.
[29] D.G.J. Sanderink, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet', O&A 2017/62, p. 139.

financiële situatie bij de maximale gebruiksmogelijkheden onder het nieuwe rechtsregime dat door het schadeveroorzakende besluit tot stand is gebracht.

Dit betekent dat zeer waarschijnlijk de jurisprudentie over het vaststellen van directe schade onder het regime van de Wro van toepassing blijft.

Een bijzonderheid onder de nadeelcompensatieregeling van de Ow, en die in casu ook toepasselijk is, is de regeling van artikel 15.1, lid 2 Ow, dat het schademoment verlegd van de vaststelling van het omgevingsplan naar besluitvorming over een omgevingsvergunning (voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit). Artikel 15.1, lid 2 Ow luidt als volgt:

*"Als voor een activiteit een **omgevingsvergunning** is vereist op grond van een regel als bedoeld in het eerste lid, onder d tot en met f (in artikel 15.1, lid 1, onder Ow wordt het omgevingsplan genoemd, YS), of op grond van artikel 5.1, geldt alleen het besluit tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van de omgevingsvergunning voor die activiteit als schadeveroorzakend besluit."*

Artikel 15.1, lid 2 Ow wijst de omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit als exclusieve schadeoorzaak aan. Bij de omgevingsvergunning wordt (uiteindelijk) de toestemming gegeven om de activiteit uit te voeren. Vanaf dat moment is voldoende aannemelijk dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kan de schade als gevolg van die vergunde activiteit worden begroot.[30] Bij indirecte schade wordt het schademoment dus verlegd van planvaststelling naar omgevingsvergunningverlening.

Artikel 15.1, lid 2 Ow kan echter zowel op directe als indirecte schade van toepassing zijn.[31] Een voorbeeld van *directe* schade is een omgevingsplan waarin het verbod is opgenomen om zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bepaalde werkzaamheden uit te voeren (bijvoorbeeld de aanlegvergunning, of in casu de vergunningplicht zoals opgenomen in artikel 5.5 van de voorgenomen omgevingsplanwijziging). Voor die situatie geldt dat niet het omgevingsplan, maar de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als schadeveroorzakend besluit wordt aangemerkt (een dergelijke bepaling bestond onder de Wet ruimtelijke ordening ook al in artikel 6.1, lid 6 Wro).

De eigenaar zal dus *eerst om een omgevingsvergunning moeten vragen* en afhankelijk van de beslissing van het bevoegde bestuursorgaan zal al dan niet een ingang tot een nadeelcompensatieprocedure ontstaan (namelijk: bij weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning of bij het stellen van kostenverhogende voorwaarden). Het besluit tot afwijzing van de aanvraag om omgevingsvergunning c.q. het verbinden van kostenverhogende voorwaarden

[30] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.
[31] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.

aan de omgevingsvergunning vormt in die gevallen pas de basis voor een verzoek om nadeelcompensatie.

Naast een "filter" op het aantal potentiële nadeelcompensatieclaims (in de gevallen dat van de bevoegdheid tot vergunningverlening gebruik wordt gemaakt ontstaat géén recht op nadeelcompensatie) wordt het indieningsmoment van een potentiële aanvraag in de tijd verschoven: de betrokkene zal eerst om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit ter zake moeten verzoeken vooraleer hij, na afwijzing daarvan, een verzoek om nadeelcompensatie kan indienen.[32]

Het omgevingsplan is wél het schadeveroorzakende besluit bij *directe schade* die rechtstreeks het gevolg is van een regel in een omgevingsplan (zoals een bestaande functie van een locatie die wordt gewijzigd of beëindigd), aangezien de besluitvorming in dat geval niet afhankelijk is van een nader afwegingsmoment in een omgevingsvergunning.[33] In deze NCRA wordt van deze situatie uitgegaan.

Dit betekent dus dat gezien artikel 15.1, lid 2 Ow (dat volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow[34] ook van toepassing is bij *directe* schade) tot gevolg heeft dat de grondeigenaren van de agrarische percelen binnen de gronden die de aanduiding Spuitzone hebben gekregen meteen na de inwerkingtreding van de omgevingsplanwijziging een nadeelcompensatieverzoek kunnen indienen.

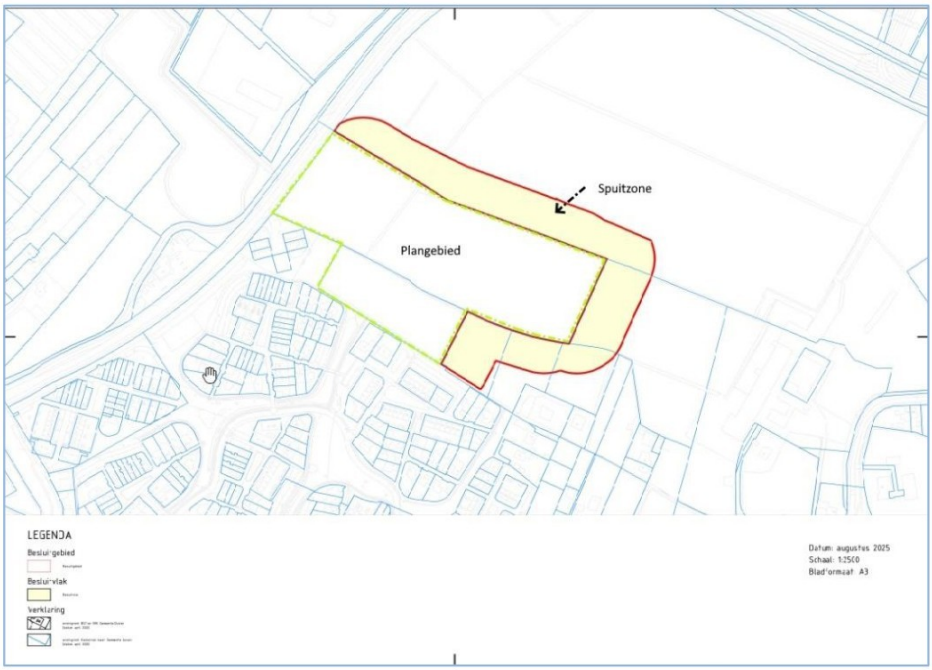
4.2 Welke planologische regimes moeten met elkaar worden vergeleken?

Volgens de rechtsliteratuur[35] dient de vergelijking bij *directe* schade onder de Ow plaats te vinden middels een planologische vergelijking van de maximale mogelijkheden van het oude en het nieuwe regime.

Het nieuwe regime wordt in dit geval gevormd door een wijziging van het **Omgevingsplan Duiven**, waarin ten aanzien van de spuitzone het in hoofdstuk 4 geformuleerde spuitverbod wordt opgenomen.

---

[32] Y. de Looij, 'Kanalisering van het risico op "directe" schade kan ook onder de Omgevingswet', 2 juli 2024.
[33] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.
[34] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 232.
[35] B.S. ten Kate, 'planschade onder de Omgevingswet, kanttekeningen bij afdeling 15.1 Omgevingswet', TBR 2020/152, paragraaf 4 en J.H.M. Huijts, 'Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade', (diss. Leiden) Den Haag: IBR 2020, p. 242.



Voorbeeld verbodsbepaling 'Gewasbeschermingsmiddelen gebruiken – Verbod'
(op hoofdlijnen ter inspiratie)

Verbod ter plaatse van de spuitvrije zone:
1. Met het oog op het beschermen van de gezondheid, het milieu en de natuur is het bedrijfsmatig gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van gewassen in de openlucht niet toegestaan binnen de aanduiding 'Spuitvrije zone De Ploen-Noord'
2. Het eerste lid geldt niet voor Skal-gecertificeerde teelten, tenzij daarbij paraffineoliën worden gebruikt.

Op de locaties waar voorgenomen omgevingsplanwijziging op toeziet geldt momenteel het in het omgevingsplan gemeente Duiven van toepassing verklaarde **Bestemmingsplan Duiven-Noord**[36]. Dit plan is vastgesteld op 1 november 2010.

[36] NL.IMRO.0226.BPDUIVENNOORD001-VS01

Op grond van dit bestemming is ter plaatse de enkelbestemming **Agrarisch** van toepassing, met de hierna weergegeven (relevante) voorschriften. De bestemming laat voorts geen bebouwing toe aangezien er geen sprake is van een bouwvlak.



Artikel 3 Agrarisch

3.1 bestemmingsomschrijving

3.1.1

De voor Agrarisch aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf;

met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ontsluitings-, parkeer- en groenvoorzieningen, tuinen en erven.

3.1.2

De gronden zijn mede bestemd voor:

a. extensieve (dag)recreatie;
b. wegen en paden;
c. water en voorzieningen voor de waterhuishouding;

met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ontsluitings- en parkeervoorzieningen.

3.2 bouwregels

3.2.1

Bedrijfsgebouwen, kassen en bedrijfswoningen voldoen aan de volgende kenmerken:

a. gebouwd binnen het bouwvlak;
b. goothoogte maximaal de ter plaatse van de aanduiding 'maximale goothoogte' aangegeven goothoogte;
c. bouwhoogte maximaal de ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte' aangegeven bouwhoogte;
d. bebouwingspercentage maximaal het ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' aangegeven percentage;

Een agrarisch bedrijf wordt in *Artikel 1 Begrippen* omschreven als:
"Een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren"

Uit planregels van artikel 3 blijken geen belemmeringen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook in artikel 20 Algemene gebruiksregels waarin een aantal

verbodsbepalingen ten aanzien van het gebruik van de gronden zijn opgenomen is het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen geen onderwerp.

4.3 Kan er sprake zijn van nadeel?

4.3.1 Vermogensschade

Na de inwerkingtreding van het nieuwe regime **met spuitverbod** is er bezien vanuit de eigenaren van de agrarische gronden sprake van een nadeligere situatie dan onder het oude regime waarbij er geen planologische belemmeringen aan de orde waren ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

In de brochure 'Nabuurschap'[37] bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' van het Ministerie van LNV wordt onderkend dat ook bij een deugdelijke motivering die het instellen van spuitvrije zones rechtvaardigt, dit kan leiden tot planschade-/nadeelcompensatieverzoeken van de bestaande telers. Hetzelfde beeld volgt ook uit een advies aan de Tweede Kamer van professor Koeman.[38] Gemeenten kunnen bij het instellen van spuitvrije zones geconfronteerd worden met schadeclaims indien agrarische ondernemers zouden menen dat zij door het instellen van een spuitvrije zone onevenredig worden benadeeld.

Overigens zij aangetekend dat ook op grond van de (nieuwe) regels van het omgevingsplan het (bedrijfsmatig) telen van gewassen is toestaan als daarbij géén gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Daarnaast valt volgens de definitie van 'agrarisch gebruik' zoals hiervoor genoemd ook het houden van dieren. Het houden van dieren op de betreffende gronden blijft ook na de inwerkingtreding van de regels ten aanzien van de spuitzonering nog steeds mogelijk.

Zoals in paragraaf 2.4 van dit advies is uiteengezet moet bij directe schade volgens de Afdelingsjurisprudentie[39] (bij directe schade vinden er onder vigeur van de Ow geen veranderingen plaats in de systematiek van schadebepaling) worden onderzocht of de desbetreffende onroerende zaak als gevolg van de planologische verandering *in zijn hoogste waarde* is aangetast. Volgens de Afdeling[40] moet bij de planologische vergelijking dus naast een kwantitatieve vergelijking ook een *kwalitatieve vergelijking* worden gemaakt, omdat niet alle gebruiksmogelijkheden even zwaar wegen.

---

[37] Brochure 'Nabuurschap' bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, Praktische handvatten voor telers, inwoners en overheden', Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 13. https://www.nfofruit.nl/wp-content/uploads/2023/05/wk-19-LNV-brochure-gebruik-GBM-en-omwonende-april-2023.pdf

[38] N.S.J. Koeman, 'Juridisch advies spuitvrije zones', advies d.d. 11 mei 2020 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 8.

[39] Bijvoorbeeld: ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:60210; ABRvS 25 mei 2016, nr. 201507102/1/A2.

[40] ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1568.

Er is dus sprake van directe planschade als de meest relevante gebruiksmogelijkheden van een object, die de hoogste waarde van het object opleveren ('highest and best use'), worden ingeperkt.

Het is dus de vraag of de agrarische percelen waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt hun hoogste waarde ontlenen als cultuurgrond waarbij deze middelen gebruikt mogen worden, of dat dit geen invloed heeft op de waarde omdat de cultuurgronden meer of evenveel waard zijn gebleven vanwege de mogelijkheid om de gronden te gebruiken voor het houden van dieren en het telen van gewassen zonder dat daarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

Indicatief kan in dit verband worden gewezen op het volgende. In juni 2025 is het 'Kennisdocument omgaan met 50 meter spuitvrije zone bij nieuwbouw' verschenen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).[41] In genoemd Kennisdocument van de RVO wordt ook indicatief een voorbeeldcasus gegeven inzake vermogensschade als gevolg van waardedaling van een landbouwperceel binnen een op te nemen spuitzone van 50 meter:

*"Voorbeeld **vermogensschade***
*In het geval van een **50 meter zone** gaat het dan om de **waardedaling van het landbouwperceel waar de zone in ligt**. Wanneer dit bijvoorbeeld een perceel van 5 ha betreft met een waarde van totaal € 500.000 **(€ 10 per m²**), blijft bij een NMR van 3%, dus € 15.000 van een eventuele waardedaling van het perceel voor rekening van de eigenaar. Uitgaande van een perceel van 500 meter lang en 100 meter breed, waarbij de 50 meter zone afgaat van de breedte is de zone 5.000 m² groot. Bij een waardedaling van de zone naar **€ 4 per m²** (**er resteert altijd een rest (gebruiks-) waarde**, mogelijk ook omdat de grond **dan naast woningbouw komt te liggen met bijbehorende verwachtingswaarde**) leidt de eigenaar een schade van € 30.000 (€ 10- €4 maal 5.000 m²). De eigenaar ontvangt dan als nadeelcompensatie € 30.000 schade minus € 15.000 NMR is **€ 15.000**."*

4.3.2 Inkomensschade

Volgens vaste jurisprudentie[42] komt gederfde winst of inkomen voor nog niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor vergoeding in aanmerking. Met andere woorden, gemist voordeel uit niet aangevangen bedrijfsvoering komt niet voor vergoeding in aanmerking. Er kan dus slechts sprake zijn van *inkomensschade* indien het gebruik, dat op basis van het oude regime is toegestaan, maar niet meer zal worden toegestaan op basis van voorbereidingsbesluit, reeds is aangevangen. Indien dit niet het geval is, kan alleen sprake zijn van *vermogensschade.* Uit de rechtspraak[43] volgt dat bij aan de orde zijnde inkomensschade aantoonbaar moet zijn dat *op de peildatum* (de datum van inwerkingtreding

[41] R.E. Takens, P.S.A. Overwater, 'Kennisdocument, Omgaan met 50 meter spuitvrije zone bij nieuwbouw', RVO, juni 2025, p. 10.
[42] ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3968. Zie ook ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2101.
[43] ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2024:521.

van het nieuwe en schadeveroorzakende regime, in dit geval dus de voorgenomen omgevingsplanregels) het desbetreffende (wegbestemde) gebruik werd geëxploiteerd.

In onderhavige risicoanalyse wordt de kans op *vermogensschade* op een bepaald aantal locaties betrokken. De kans op inkomensschade wordt niet betrokken. In casu zijn geen boekhoudkundige gegevens voorhanden van de agrariërs die de betreffende percelen cultuurgrond exploiteren. Daardoor is het lastig om in het kader van onderhavige risicoanalyse het risico op inkomensschade in te schatten.

In het Kennisdocument van de RVO[44] wordt ook ingegaan op inkomensschade in relatie tot het opnemen in een omgevingsplan van spuitzones. De RVO beschrijft dat weinig jurisprudentie over dit onderwerp, omdat een gevraagde vergoeding vaak al wordt afgewezen wegens het niet halen van de drempel of het niet voldoen aan andere voorwaarden, zoals het vooraf aanvaarden van het risico op het ontstaan van het nadeel. Er bestaat voor inkomensschade dan ook geen vuistregel die in de praktijk wordt toegepast (vermoedelijk ook omdat dit zo weinig voorkomt). Het is aan de gemeente om aan de hand van de omstandigheden van het geval hierover te beslissen, waarbij zij beoordelingsruimte heeft. In de jurisprudentie genoemde omstandigheden zijn: ligt de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen, past de ontwikkeling naar aard en omvang in de structuur van de omgeving, wat is de omvang van de schade. Rijkswaterstaat hanteert een normaal maatschappelijk risico van 8 tot 13% van het bedrijfsresultaat, maar dat gaat over schade als gevolg van tijdelijke maatregelen. Het lijkt logisch om bij permanente inkomensschade een lager NMR te hanteren. Er wordt aangenomen dat de *inkomensderving* als gevolg van de 50 meter in het algemeen een relatief beperkt negatief effect op het totale bedrijfsresultaat zal hebben, waardoor deze veelal niet voor vergoeding in aanmerking zal komen. Daarbij is het zo dat alleen uitgegaan wordt van *aangevangen bedrijfsactiviteiten*. Gederfde winst van mogelijke maar niet aangevangen activiteiten wordt op basis van vaste jurisprudentie niet vergoed. De RVO concludeert dat, met uitzondering van uitzonderlijke gevallen, de hoogte van een eventueel ten laste van een bouwproject komend bedrag aan nadeel-compensatie niet in de weg zal staan aan de financiële haalbaarheid.

[44] R.E. Takens, P.S.A. Overwater, 'Kennisdocument, Omgaan met 50 meter spuitvrije zone bij nieuwbouw', RVO, juni 2025, p. 10 en 11.

5 Normaal maatschappelijk risico

5.1 Normaal maatschappelijk risico onder de Omgevingswet: onderscheid tussen indirecte en directe schade

Ingevolge artikel 4:126 lid 1 Awb komt alleen schade die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico (abnormale last) en die de benadeelde in vergelijking met andere onevenredig zwaar treft (speciale last) voor vergoeding in aanmerking.[45] Artikel 4:126, lid 1 Awb bepaalt immers dat indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die *uitgaat boven het normale maatschappelijke risico* en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent. Daarmee is het 'égalitébeginsel' wettelijk verankerd.[46] De regeling uit de Awb laat de mogelijkheid open dat de rechtspraktijk en bijzondere wetgeving bepalen in welke gevallen een dergelijke aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico op grond van artikel 4:126 lid 1 Awb gerechtvaardigd is.[47]

De inhoud van het begrip 'normaal maatschappelijk risico' is voor *indirecte* schade dan ook ingevuld in artikel 15.7, lid 1 Ow.[48] Ingevolge dit artikellid bedraagt het toe te passen percentage normaal maatschappelijk risico bij indirecte schade in de vorm van een waardevermindering van een onroerende zaak 4% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voorafgaand aan het ontstaan van de schade.[49] Het percentage van 4% is een vast forfait, hetgeen betekent dat het niet is toegestaan om dit forfait in een individueel geval te verhogen of te verlagen.[50] Voor *directe* schade heeft de wetgever geen handvatten geboden, daarvoor zijn het gemeentebestuur en de rechter aan zet.[51]

In deze situatie is **het vaste percentage normaal maatschappelijk risico van 4%** uit artikel 15.7, lid 1 Ow dus **niet van toepassing** omdat er sprake kan zijn van mogelijke *directe* schadeclaims.

Nu wettelijke sturing ontbreekt, is het aannemelijk dat in de praktijk zal worden teruggevallen op hetgeen bekend is: het planschaderecht onder de Wro. De Wro kende voor het normaal maatschappelijk risico bij directe planschade – het equivalent van directe schade onder de Omgevingswet – eveneens vrijwel geen regels. Het toetsingskader daarvoor is hoofdzakelijk in de jurisprudentie tot stand gekomen. Dit roept de vraag op of de planschadejurisprudentie

[45] Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 3, p. 23; Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 243.
[46] Kamerstukken II 2010/11, 32621, nr. 3, p. 23.
[47] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 243.
[48] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 25.
[49] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 25.
[50] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 25 + 243.
[51] M.E. Stuiver, 'Het normaal maatschappelijk risico bij directe schade onder de Omgevingswet', *Gst.* 2024/17, p. 82.

aanknopingspunten kan bieden voor het vaststellen van het normaal maatschappelijk risico bij directe schade in het nadeelcompensatierecht onder de Omgevingswet.[52] Met andere woorden, vanwege het ontbreken van wettelijke handvatten – de Omgevingswet bevat geen regels en de Awb schrijft slechts voor dat de schade boven het normale maatschappelijke risico dient uit te stijgen – ligt het voor de hand dat wordt teruggevallen op de reeds bekende kaders uit het planschaderecht. Derhalve zal de toets aan het normaal maatschappelijk risico onder de Omgevingswet in beginsel geen andere zijn dan onder de Wro. Dat betekent dat de jurisprudentie over de toepassing van het normaal maatschappelijk risico bij directe schade niet aan belang zal inboeten en het daaruit voortkomende toetsingskader en de daarop gebaseerde stellingen eveneens bruikbaar kunnen zijn bij het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij directe schade onder de Omgevingswet[53].

Wat betreft directe schade is dat een bewuste keuze. De regering achtte het – in het licht van de destijds beschikbare rechtspraak onder de Wro – niet redelijk om voor *directe* schade een (vast) percentage voor het normaal maatschappelijk risico in de wet vast te leggen, onder meer omdat directe schade veel vormen aan kan nemen die soms relatief diep ingrijpen op bestaande rechten van burgers en bedrijven.[54] Ook anderszins is er in de Omgevingswet niets geregeld over het normaal maatschappelijk risico bij directe schade. Dit betekent dat moet worden teruggevallen op de hoofdregel uit artikel 4:126, lid 1 Awb en bij elk direct schadegeval moet worden beoordeeld of de schade het normaal maatschappelijk risico ontstijgt. Inmiddels is er meer jurisprudentie over directe planschade verschenen. Dit kan handvatten bieden voor het bepalen van de omvang van het normaal maatschappelijk risico bij directe schade onder de Omgevingswet.

Uit de rechtspraak en de rechtsliteratuur volgt dat het normaal maatschappelijk risico in vrijwel alle gevallen *ten hoogste 5%* van de waarde van de onroerende zaak voorafgaand aan de planologische wijziging bedraagt. Dit komt overeen met de bovengrens van het normaal maatschappelijke risico bij indirecte planschade.[55] Pogingen van het gemeentebestuur om een groter gedeelte van de schade tot het normaal maatschappelijk risico te rekenen, hebben de toets van de Afdeling niet kunnen doorstaan.[56]

Bovendien heeft de Afdeling meermaals aangegeven een drempel van 5% 'betrekkelijk hoog' te vinden voor een geval van directe planschade, mede gelet op de omstandigheid dat de wetgever daarvoor geen forfaitaire drempel had gesteld.[57]

---

[52] M.E. Stuiver, a.w., p. 82.
[53] M.E. Stuiver, a.w., p. 87.
[54] Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 26-27.
[55] ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402, r.o. 7.14-7.15.
[56] Zie bijv. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2420, *BR* 2018/72, m.nt. J.W. van Zundert en ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:554, waarin de Afdeling van oordeel was dat de door het gemeentebestuur gehanteerde kortingen, die omgerekend neerkwamen op drempels van ruim 9% en 17%, te hoog waren.
[57] Zie bijv. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293, r.o. 9.2 en ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4287, r.o. 54. Vgl. ook ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:776, r.o. 7.3.

Gelet op deze jurisprudentie zou kunnen worden verdedigd[58] dat de bovengrens van het normaal maatschappelijk risico bij directe planschade 5% van de waarde van de onroerende zaak voorafgaand aan de wijziging van het planologisch regime bedroeg.

In de jurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico in de periode van de Wro werd vaak de volgende standaardpassage over de toepassing van het normaal maatschappelijk risico gehanteerd:

"De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1 lid 2 Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, wordt beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is, waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het in een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past. Verder is de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel van belang".[59]

In de rechtsliteratuur[60] moet aan de hand van een drietal vragen worden bepaald wat de omvang is van het normaal maatschappelijk risico in een concrete situatie. Dit betreffen:
1. de vraag of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling;
2. de vraag of die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, en;
3. de vraag of de schade in de vorm van waardevermindering onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak.

In de eerste plaats lag de vraag voor of de schadeveroorzakende planologische ontwikkeling kwalificeerde als een *normale maatschappelijke ontwikkeling*. Het doel van deze vraag is niet door de Afdeling geëxpliceerd. Vermoedelijk diende het gemeentebestuur te motiveren of de betreffende ontwikkeling tot het 'normale verwachtingspatroon' van de benadeelde behoorde, in die zin dat de ontwikkeling logischerwijs voortvloeide uit maatschappelijke tendensen en derhalve in algemene zin te verwachten was, De Afdeling achtte in dit kader van belang dat aan een planologisch regime geen blijvende rechten konden worden ontleend. Het was dan ook een normale maatschappelijke ontwikkeling dat ruimtelijke inzichten en daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen in de loop der tijd wijzigden[61]. Verder heeft zij diverse ontwikkelingen als zodanig (normaal maatschappelijk)

[58] M.E. Stuiver, 'Het normaal maatschappelijk risico bij directe schade onder de Omgevingswet', *Gst.* 2024/17, p. 85.
[59] Zie o.m. ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:526, r.o. 4.1, ABRvS 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:18, r.o. 36, ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3026, r.o. 5.1, ABRvS 26 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2019:1992, r.o. 14.1, ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:554, r.o. 10.1 en ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1110, r.o. 14.1
[60] M.E. Stuiver, 'Het normaal maatschappelijk risico bij directe schade onder de Omgevingswet', *Gst.* 2024/17, p. 86.
[61] ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4287, r.o. 53.

aangewezen, waaronder de concentratie van glastuinbouw[62], het bestemmen van laaggelegen agrarische gronden (in nabijheid van een watergang) ten behoeve van tijdelijke waterberging[63], het vergroten van geluidcontouren ten behoeve van de groeimogelijkheden van een bestaande regionale luchthaven[64] en het schrappen van onbenutte bouwmogelijkheden voor woningen in een anticipeergebied.[65] Interessant is dat er ook niet-normale (of abnormale) maatschappelijke ontwikkelingen kunnen zijn. Zo heeft de Afdeling overwogen dat het aanwijzen van een privaat stuk grond voor een verblijfs- en verkeersbestemming en het wegbestemmen van bestaande bebouwing niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd.[66] Voor dat oordeel lijkt van belang te zijn geweest dat de door benadeelden ondervonden beperking van bouw- en gebruiksmogelijkheden geenszins te verwachten was.

In de tweede plaats lag de vraag voor of de ontwikkeling *in de lijn der verwachtingen lag*. Uit het toetsingskader volgt dat in dat verband betekenis toekwam aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het in een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid paste. Hiermee werd bedoeld of de ontwikkeling naar aard en schaal aansloot bij de ruimtelijke en functionele structuur van het gebied waarin de ontwikkeling plaatsvond en in lijn was met het tot dan toe gevoerde ruimtelijke beleid. Bij ruimtelijk beleid moest worden gedacht aan alle relevante ruimtelijke documenten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau, zoals structuurvisies, verordeningen, bestemmingsplannen en beleidsstukken die betrekking hadden op een bepaald onderwerp of bepaalde locatie.[67] In de derde en laatste plaats lag de vraag voor of de schade in de vorm van waardevermindering *onevenredig was* in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Er kon namelijk weliswaar sprake zijn van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachtingen lag, maar dat betekende op zichzelf nog niet dat de gevolgen van de ontwikkeling geheel onder het normale maatschappelijke risico vielen. Zoals gezegd was in dat kader de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel van belang. Het nadeel kon naar zijn aard ingrijpend zijn, bijvoorbeeld omdat het reguliere gebruik van de onroerende zaak of het gebruik waaraan de onroerende zaak zijn hoogste waarde ontleende werd wegbestemd.[68] Ook was mogelijk dat de omvang van het nadeel aanzienlijk was, bijvoorbeeld omdat de onroerende zaak ruim de helft minder waard werd.[69] In dergelijke gevallen kon de schade,

[62] ABRvS 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:18, r.o. 40-41.
[63] ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3120, r.o. 19.2-19.3.
[64] ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1992, r.o. 14.6.
[65] ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1110, r.o. 14.9.
[66] Zie ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4337, r.o. 52 en ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:777, r.o. 7.3-7.4.
[67] Zie bijv. ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598, r.o. 8.6, ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:776, r.o. 7.2-7.3, ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:672, r.o. 10.5 en ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1984, r.o. 89
[68] Zie ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598, r.o. 8.6-8.8 en ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4098, r.o. 14.2-14.3
[69] Zie o.m. ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1200, r.o. 10-10.1, ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3192, r.o. 5 en ABRvS 26 juni 2019,
ECLI:NL:RVS:2019:1992, r.o. 7.

bestaande uit waardevermindering van de onroerende zaak, onevenredig zijn in verhouding tot de waarde van die onroerende zaak. Tot dit oordeel kwam de Afdeling in twee planschadezaken. Daarbij bedroeg de schade circa 50% en 75% van de waarde van de onroerende zaak voorafgaand aan de planologische wijziging.[70] De Afdeling heeft aangegeven dat de hoogte van de drempel primair werd bepaald door het antwoord op de vraag of, en zo ja in hoeverre, de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag (vraag 2).[71] Met name het antwoord op de tweede vraag uit het toetsingskader was dus bepalend voor de hoogte van het drempelpercentage.

5.2 Toepasselijk percentage normaal maatschappelijk risico in casu

Het bestemmingsplan 'De Ploen-Noord' (dat per 1 januari 2024 deel uit is gaan maken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan van de gemeente Duiven dateert qua ontwerp uit december 2023 en is vastgesteld op 7 oktober 2025. In de toelichting van het bestemmingsplan kan in paragraaf 3.1 worden gelezen dat de locatie al in de structuurvisie van 2009 genoemd werd als 'reservelocatie' voor woningbouw. Hoewel uiteraard de vraag kan worden gesteld of in de periode tussen 2009 en 2023 de verwachtingen dat De Ploen-Noord voor woningbouw zou worden aangewend op enig moment ook weer teniet zijn gegaan door tegengestelde ontwikkeling, acht ondergetekende het in het kader van op grond van de genoemde structuurvisie voldoende aannemelijk dat woningbouw in het onderhavige plangebied in de lijn der verwachtingen lag, zeker gezien de maatschappelijk ontwikkelingen die resulteren in een grote woningbouwopgave.

Daarnaast is een toetsingscriterium of het beperken van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden aangemerkt als een normale maatschappelijke ontwikkeling.

Daarbij wordt overwogen dat het reeds sinds 2014 in de lijn der verwachtingen ligt dat er spuitvrije zones zouden kunnen/moeten worden opgericht tussen gevoelige functies als wonen en agrarische percelen. In 2014 heeft de Gezondheidsraad een rapport opgeleverd getiteld 'Gewasbescherming en omwonenden'.[72] De hoofdboodschap is dat blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen vanuit de agrarische omgeving serieuze aandacht verdient en dat nader onderzoek en maatregelen ter beperking van de blootstelling op hun plaats zijn. De Gezondheidsraad heeft in 2020[73] geadviseerd om voorzorg toe te passen en door het streven naar vermindering van de afhankelijkheid van de landbouw van chemische gewasbeschermingsmiddelen te intensiveren. Uit buitenlands onderzoek komen immers aanwijzingen voor een verband tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en de kans op gezondheidsschade.

[70] ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1992, r.o. 14.6, ABRvS 17 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2021:554, r.o. 10.6.
[71] ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1110, r.o. 14.8.
[72] 'Gewasbescherming en omwonenden', rapport Gezondheidsraad, 29 januari 2013, kenmerk: I-828-11/HvD/pm/887-K1
[73] 'Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden', rapport Gezondheidsraad 29 juni 2020.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer op 5 december 2019 een motie aangenomen waarin wordt uitgesproken dat juridische expertise wordt ingewonnen om de mogelijkheden tot het instellen van spuitvrije zones voor de Kamer in beeld te brengen. Achtergrond van de motie is de discussie die is gevoerd tussen de TK en de Minister van LNV over de juridische mogelijkheden om op rijksniveau regels te stellen betreffende spuitvrije zones. Daarbij wordt gedoeld op de bufferzone die in acht genomen zou moeten worden tussen enerzijds agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen wordt gebruikt (veelal ten behoeve van de fruitteelt, de bloemen- of bloembollenteelt of de boomkwekerijen) en anderzijds gevoelige functies zoals wonen, scholen, kinderspeelplaatsen, horeca en dergelijke. In die bufferzone is dan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan. Die discussie is onder meer terug te vinden in het Algemeen Overleg dat op 31 oktober 2019 heeft plaats gevonden tussen de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van I &W over het gewasbeschermingsbeleid.[74] In een Afdelingsuitspraak van 26 maart 2014[75] werd reeds overwogen dat een groot aantal woningen op een kortere afstand dan 50 meter ligt van de fruitboomgaard van appellant. Het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is, betekent niet dat in het geheel geen betekenis behoeft te worden toegekend aan de milieu hygiënische gevolgen van de fruitboomgaard voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande historisch gegroeide situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolg 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. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt bovendien dat in het algemeen een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht. Het is toegestaan deze afstand te verkleinen als daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. In eerdere uitspraken heeft de Afdeling overwogen dat een kortere afstand kan worden gemotiveerd aan de hand van een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek.[76]

Een parallel kan in casu worden getrokken met de Afdelingsuitspraak van 6 februari 2019.[77] Deze uitspraak heeft betrekking op de toepassing van het normaal maatschappelijk risico bij het verlagen van een milieucategorie vanwege zonering bij de actualisatie van een oud bestemmingsplan. Volgens de Afdeling ligt het in de lijn der verwachtingen dat bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan zonering zou worden toegepast. Zonering wordt als een normale maatschappelijke ontwikkeling gezien, en de Afdeling past uiteindelijk een percentage normaal maatschappelijk risico van **3%** toe:

"Volgens de StAB kan de ouderdom van het uitbreidingsplan van betekenis zijn voor de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. Als algemeen uitgangspunt geldt dat verwacht kan

---

[74] N.S.J. Koeman, 'Juridisch advies spuitvrije zones', advies d.d. 11 mei 2020 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 1.
[75] ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1085.
[76] ABRvS 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:276.
[77] ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:322.

worden dat een bestemmingsplan dat ouder is dan tien jaar vervangen wordt. Dit uitgangspunt geldt nog sterker voor een uitbreidingsplan dat dateert van vóór de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965. Omdat het uitbreidingsplan uit 1960 dateert, had al vanaf 1970 mogen worden verwacht dat een nieuw bestemmingsplan vastgesteld zou gaan worden, waarbij geldt dat geen blijvende rechten kunnen worden ontleend aan onbenutte mogelijkheden. Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan geldt als uitgangspunt dat de bestaande (legale) situatie positief wordt bestemd. Het is thans, in het kader van een goede ruimtelijke ordening, gangbaar dat bij het bestemmen van bedrijventerreinen een zonering wordt toegepast. Zonering bestaat uit het toekennen van bepaalde milieucategorieën aan de bedrijfsbestemming. Dicht bij woningen en andere gevoelige bestemmingen worden uitsluitend bedrijfsactiviteiten in lage milieucategorieën toegestaan. Op een grotere afstand worden bedrijfsactiviteiten in hogere milieucategorieën toegestaan. Het lag in de lijn der verwachtingen dat in dit geval bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan zonering zou worden toegepast. Zonering wordt als een normale maatschappelijke ontwikkeling gezien. ***Gezien de ligging van het terrein ten opzichte van de nabijgelegen woningen, lag het voorts in de lijn der verwachtingen dat bij het wijzigen van een bestemmingsplan de bedrijfsbestemming aangepast zou worden op een zodanige wijze, dat hinder bij de nabijgelegen woningen zo veel mogelijk beperkt zou worden****. Een deel van het terrein ligt op een afstand van minder dan 200 m tot de dichtstbijzijnde woningen.* ***Gelet hierop was te verwachten dat bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan rekening zou worden gehouden met de afstand tot de nabij gelegen woningen en dat de milieucategorie hierop zou worden aangepast****. Dat milieucategorie 5 zou worden uitgesloten, lag daarbij in de lijn der verwachtingen, maar dat geldt niet voor milieucategorie 4. Het provinciale ruimtelijke beleid voor de Drechtsteden is gericht op een verdere ontwikkeling van transport, distributie en industrie. De Drechtsteden zijn geschikt voor, onder andere, watergebonden bedrijven. De gemeente Papendrecht sluit voor wat betreft het beleid ten aanzien van bedrijventerreinen aan bij het regionale beleid van de Drechtsteden. Daarnaast voorzag het gemeentelijke ruimtelijke beleid in een conserverende bestemming van het terrein. In de toelichting bij het bestemmingsplan is vermeld dat voor het terrein de bestaande bestemmingen worden aangehouden. Uit het gevoerde planologische beleid is niet af te leiden dat het in de lijn der verwachtingen lag dat de milieucategorieën van bedrijfsactiviteiten afgewaardeerd zouden worden. Gelet op deze laatste vaststelling, lag de ontwikkeling deels in de lijn der verwachtingen. Indien de ontwikkeling geheel in de lijn der verwachtingen had gelegen, dan zou de omvang van het normale maatschappelijke risico, gelet op de jurisprudentie van de Afdeling, op* ***vijf procent*** *van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór de peildatum zijn vastgesteld. Omdat de ontwikkeling slechts* ***gedeeltelijk in de lijn der verwachtingen*** *lag, kan de omvang van het normale maatschappelijke risico in dit geval op* ***drie procent*** *van die waarde worden vastgesteld, aldus de StAB."*

Alles tegen elkaar afwegende lijkt een percentage normaal maatschappelijk risico van **3%** in deze situatie ook aanvaardbaar. Ook in het Kennisdocument van de RVO van juni 2025[78] wordt uitgegaan van een percentage normaal maatschappelijk risico van **3%** bij directe schade als gevolg van het opnemen van spuitzones op agrarische percelen.

[78] R.E. Takens, P.S.A. Overwater, 'Kennisdocument, Omgaan met 50 meter spuitvrije zone bij nieuwbouw', RVO, juni 2025, p. 10.

6 Impact voor grondeigenaren/gebruikers

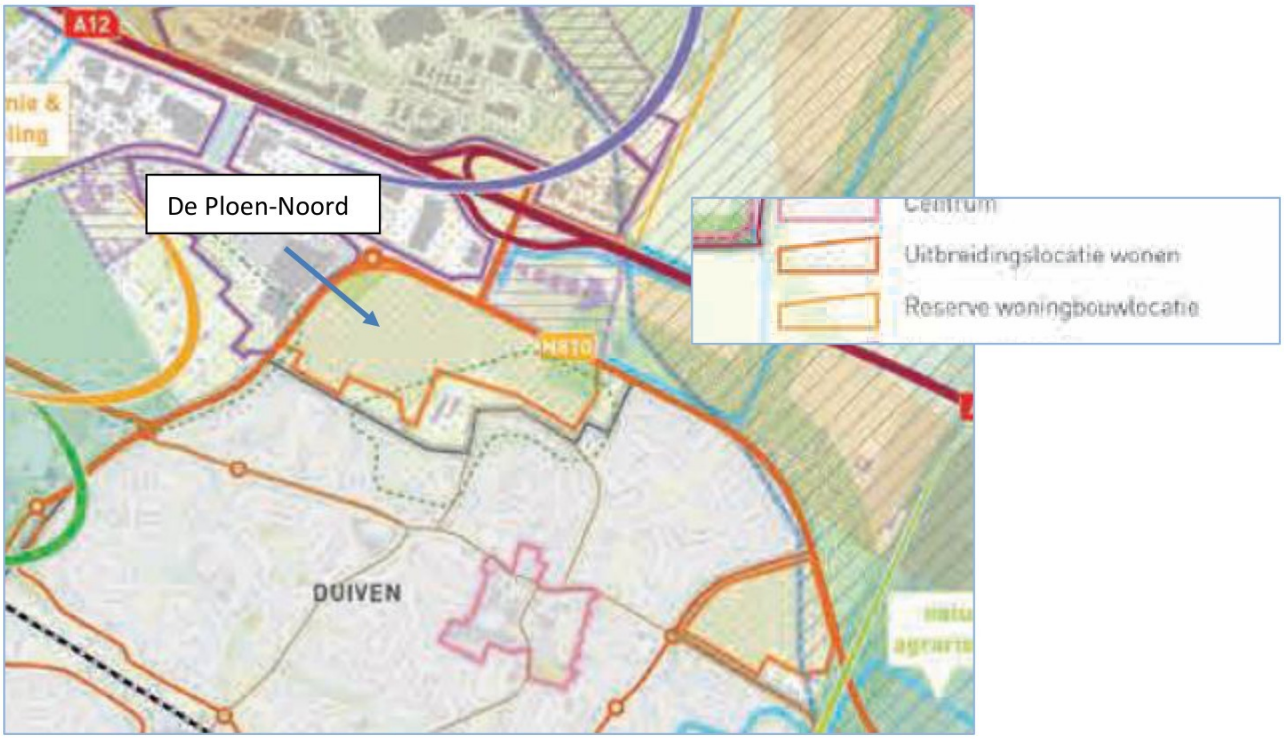
6.1 Ligging spuitzone

De spuitzone waarbinnen de ‘geraakte’ gronden met agrarische bestemming zijn gelegen is gesitueerd in de noordelijke afronding van Duiven. Dit ten noorden van de eerdere uitbreiding zoals De Ploen Zuid en verder ten oosten en ten zuiden van de Westsingel. Ten westen en ten noorden van de Westsingel bevinden zich respectievelijk de bedrijventerreinen Graafstaete en bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid.

Het gebied laat zich op grond van de zich duidelijk aftekenende buitenste contouren van het stedelijk gebied van Duiven kenmerken als een toekomstige afronding van Duiven. Deze karakteristiek wordt bevestigd in de omgevingsvisie Duiven d.d. 15 februari 2022, waarin de locatie is aangewezen als uitbreidingslocatie wonen. Zie navolgende afbeeldingen.



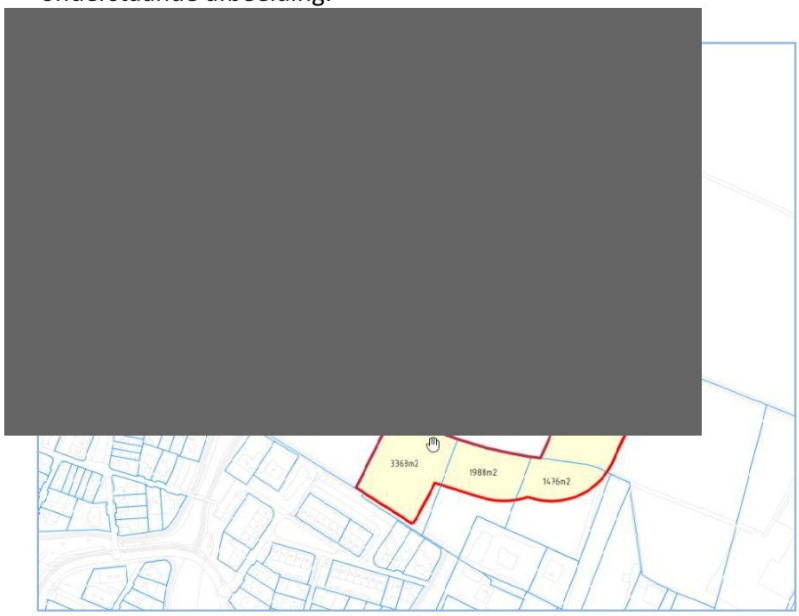
Ligging t.o.v. verstedelijking



Fragment uit Visiekaart (integraal) uit Omgevingsvisie Duiven, 15-2-2022

6.2 Geraakte percelen

Uit de ligging van de spuitzone vloeit voort dat een zestal kadastrale percelen worden geraakt. Zie onderstaande afbeelding.



Dit betreft de volgende kadastrale percelen. Zie onderstaande afbeelding en tabel waarin is aangegeven op welk deel (in m² en %) van het perceel de spuitzone van toepassing zal zijn.



	Sectie	nr.	m²	m² in zone	%
	A	2748	3772	3368	89%
	A	2747	3775	1988	53%
	A	2746	3772	1476	39%
	A	2010	17125	4597	27%
	F	607	170920	13277	8%

6.3 Overwegingen per perceel

Perceel A 2748

Dit perceel is in eigendom bij een particulier grondeigenaar, wonende in de directe omgeving van het betreffende perceel.



Het perceel heeft een grootte van 00.37.72 ha. De (nieuw) te vestigen spuitvrije zone beslaat ca. 3.368 m², zijnde ca. 89% van dit perceel, waarop geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zouden mogen worden.

Op basis van de bij opname ter plaatse geconstateerde gebruikssituatie en inrichting van het perceel wordt geconcludeerd dat het perceel niet agrarisch geëxploiteerd wordt en dat er sprake is van een hobbymatig gebruik (paardenweide) of althans dat geen sprake is van een zodanig gebruik dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan de orde is/noodzakelijk is.

Hoewel het voorgaande niet per definitie de conclusie rechtvaardigt dat het niet mogen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen geen nadelen met zich meebrengt is ondergetekende van mening dat het gebruik niet zodanig wordt beperkt dat dit een negatieve invloed heeft op de waarde c.q. de exploitatiemogelijkheden. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie:

https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2024:4506

> De raad heeft er ook van mogen uitgaan dat het gebruik van de percelen niet ernstig wordt beperkt door de milieuzone. [appellanten] hebben namelijk niet aannemelijk gemaakt dat chemische gewasbeschermingsmiddelen werden gebruikt op de percelen. [appellanten] hebben geen administratie overlegd waaruit volgt dat met dergelijke middelen wordt gespoten. [appellanten] hebben ook geen andere bewijzen overlegd waaruit dat volgt.
>
> Verder hebben [appellanten] niet aannemelijk gemaakt dat het spuiten van chemische gewasbeschermingsmiddelen op hun percelen noodzakelijk is om te voorkomen dat de grasmat wordt overwoekerd door onkruid en dat de paarden giftige planten eten. Volgens paragraaf 6.2 van het Wageningen rapport is het herinzaaien en bespuiten van paardenweides niet nodig bij zorgvuldig onderhoud. Verder smaken sommige giftige planten volgens paragraaf 6.2.2 van het Wageningen rapport zo slecht dat paarden die niet graag eten. Bovendien is mechanische bestrijding van onkruid mogelijk volgens paragraaf 6.2.2 van het Wageningen rapport, als dit maar tijdig gebeurt. Ook is biologische onkruidbestrijding toegestaan in de milieuzone.
>
> Tot slot overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is dat de percelen grotendeels onbruikbaar worden voor agrarisch gebruik. Ook in dit kader is relevant dat mechanische en biologische onkruidbestrijding zijn toegestaan in de milieuzone. Bovendien is niet gebleken dat [appellanten] concrete plannen hebben om de percelen te gebruiken of te verhuren voor agrarische doeleinden.
>
> Het betoog slaagt niet.

Daarbij komt voorts nog dat de ligging van deze grond: direct grenzend aan de bestaande bebouwing van de eerdere uitbreiding van Duiven en ten zuiden van de nog nieuw te realiseren uitbreiding van De Ploen – Noord maakt dat de hoogste waarde van dit perceel niet wordt bepaald door markt voor puur agrarische gronden maar dat waarde passend bij Highest and Best Use (HABU) van het perceel wordt bepaald door een toekomstige aanwending als woningbouwgrond c.a., welke niet beïnvloed wordt door de vraag of er wel of geen gewasbeschermingsmiddelen op het perceel worden ingezet.

Dat er sinds jaar en dag een ontwikkeling in het verschiet wordt gezien, zoals bevestigd in de hiervoor genoemde omgevingsvisie blijkt eens te meer uit het feit dat al in 2003 ter zake van dit perceel een koop- voorovereenkomst tot koop is ingeschreven in het kadaster.

Perceel A 2747

Ten aanzien van dit perceel gelden exact dezelfde overwegingen als ten aanzien van voorgaand perceel.



Het perceel heeft een grootte van 00.37.75 ha. De (nieuw) te vestigen spuitvrije zone beslaat ca. 1.988 m², zijnde ca. 53% van dit perceel, waarop geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zouden mogen worden.

Het perceel wordt niet agrarisch geëxploiteerd, er is sprake is van een hobbymatig gebruik, of althans niet van een zodanig gebruik dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan de orde is. Voorts is ook dit perceel 'warm' gelegen waardoor de voor de bepaling van waarde niet aan de agrarisch grondmarkt maar aan de markt voor ruwe bouwgronden dient te worden gerefereerd, welke geen effecten ondervindt van het niet kunnen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen.

Perceel A 2746
Zie voorgaande percelen.



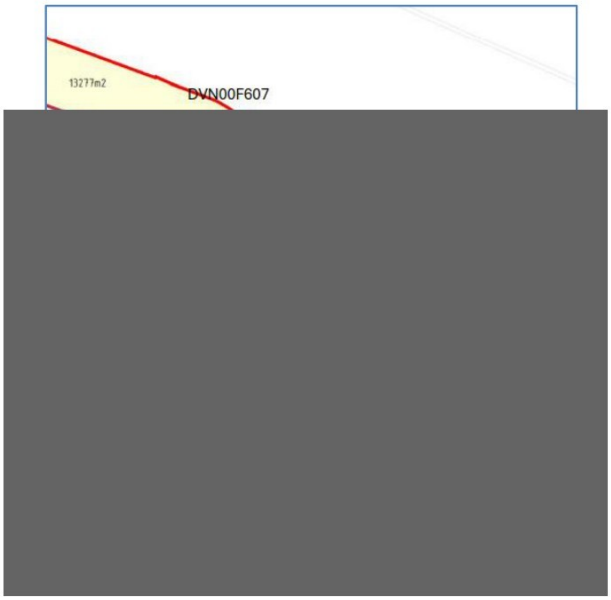
Het perceel heeft een grootte van 00.37.75 ha. De (nieuw) te vestigen spuitvrije zone beslaat ca. 1.476 m², zijnde ca. 39% van dit perceel, waarop geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zouden mogen worden.

Het perceel wordt eveneens niet agrarisch geëxploiteerd, er sprake is van een hobbymatig gebruik, of althans niet van een zodanig gebruik dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan de orde is.

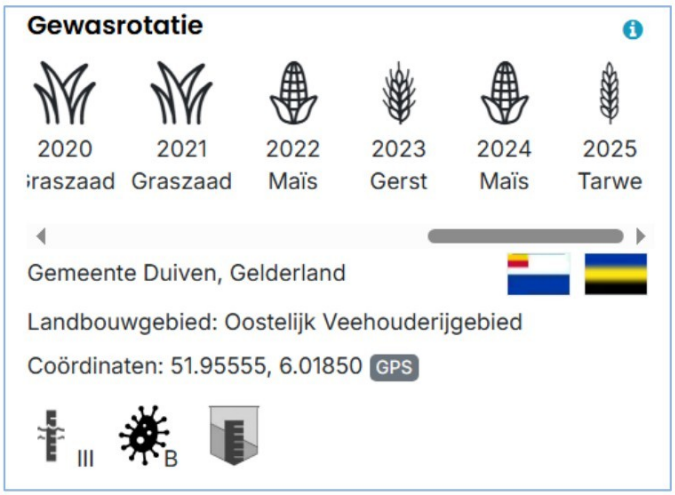
Perceel A 2010 en Perceel F 607
Deze perceel zijn in eigendom van 3 particuliere personen die de grond naar alle waarschijnlijkheid op regulier basis verpachten aan de eigenaar/exploitant van het aanliggende agrarische bedrijf aan de Hogeweg. Betreffende pachter wordt immers al genoemd in een 2003 gesloten overeenkomst waarbij de betreffende gronden t.b.v. woningbouwontwikkeling tegen een nader te bepalen prijs (afhankelijk van het aantal woningen) zijn verkocht aan een (naar het zich laat aanzien) ontwikkelaar.

A 2010





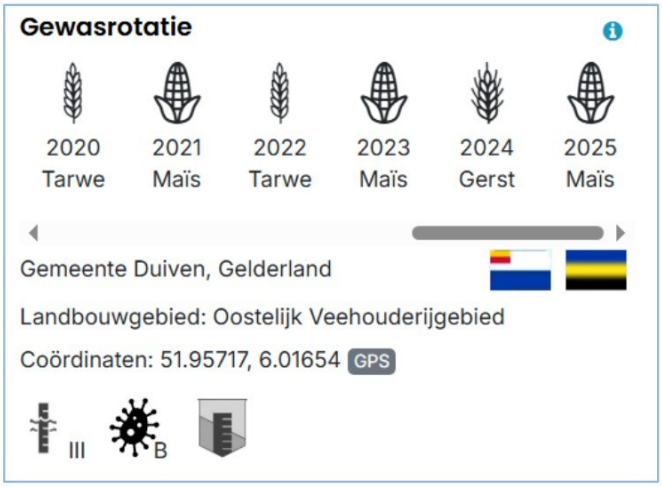
De betreffende grond is de in afgelopen jaren benut voor de in onderstaande afbeelding weergegeven teelten.



A 607







Het perceel A 2010 heeft een grootte van 01.71.25 ha. De (nieuw) te vestigen spuitvrije zone beslaat ca. 4.597 m², zijnde ca. 27% van dit perceel, waarop geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zouden mogen worden. Vanwege de vorm, de ligging ten zuiden van een sloot en het feit dat een substantieel deel (27%) van het perceel geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt, is de vraag gerechtvaardigd of het nog efficiënt is om op dit perceel twee verschillende teelten toe te passen. Eén teelt waarbij wel gewasbeschermingsmiddelen gebruikt kunnen worden en een andere teelt waarbij dat niet nodig is.

Feitelijke uitkomst zal naar verwachting zijn dat de gehele oppervlakte van perceel A 2010 niet meer geschikt is voor een reguliere/conventionele agrarische exploitatie en dat eventuele verminderde gewasopbrengsten voor het gehele perceel van toepassing zullen zijn en doorwerken in de agrarische waarde.

Voor perceel A 607 ligt dit anders. Dit perceel heeft een grootte van 17.09.20 ha. De (nieuw) te vestigen spuitvrije zone beslaat ca. 13.277 m², zijnde ca. 8% van dit perceel, waarop geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zouden mogen worden. In principe zou het voor dit perceel gezien de omvang en vorm praktisch gezien mogelijk moeten zijn e.e.a zo in te richten dat twee verschillende teelten toegepast kunnen worden.

Voor beide percelen komt echter ook de vraag op of de agrarische waarde voor dit perceel de waarde is die hieraan dient te worden toegekend indien wordt uitgegaan van het Highest And Best Use (HABU) principe. Immers de ligging van deze grond: direct grenzend aan de bestaande bebouwing van de eerdere uitbreidingen van Duiven maakt dat de hoogste waarde van dit perceel niet wordt bepaald door markt voor puur agrarische gronden maar dat waarde passend bij de Highest and Best Use (HABU) van het perceel wordt bepaald door een toekomstige aanwending als woningbouwgrond. Deze waarde wordt niet beïnvloed wordt door de vraag of er wel of geen gewasbeschermingsmiddelen op het perceel kunnen worden ingezet. Dat er sinds jaar en dag een ontwikkeling in het verschiet wordt gezien. Dit wordt bevestigd in de hiervoor genoemde omgevingsvisie en blijkt eens te meer uit het feit dat al in 2003 ter zake van deze percelen een zogenaamde *'koop- voorovereenkomst tot koop zie Wet voorkeursrecht gemeenten'* is ingeschreven in het kadaster, waaruit blijkt dat eigenaren de grond zoals hiervoor al aangegeven aan een 'ontwikkelaar' hebben verkocht.

Inkomensschade:

Het voorgaande betekent echter niet per definitie dat er gedurende de jaren dat er geen sprake is van een ontwikkeling, geen inkomensschade voor bijvoorbeeld de pachter aan de orde kan zijn.

Hoewel de jurisprudentie hier niet heel eenduidig over is, is er in deze - vanuit de 'worst-case' gedachte - vanuit gegaan dat de pachter (gezien het regulier/langlopende karakter) aanspraak zou kunnen maken op nadeelcompensatie (voor huurder van woningen is dit bijvoorbeeld niet het geval).

Om tot een benadering te komen van de impact die het niet gebruiken van gewasbestrijdingsmiddelen heeft op de teeltopbrengsten is ondermeer relevant het rapport 'Het

perspectief van biologische landbouw' [79]. Hierin wordt ondermeer ingegaan op het aspect bestrijdingsmiddelen en wel als volgt:

'Om ziekten en plagen tegen te gaan maakt de biologische akkerbouw in eerste instantie gebruik van een ruime vruchtwisseling en mechanische teeltmaatregelen (schoffelen, wieden). Voor onkruidbestrijding mogen geen chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen worden ingezet…'

Biologisch telen van gewassen gaat verder dan het uitsluiten van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen. Zo wordt bijvoorbeeld ook het gebruik van kunstmest uitgesloten. Het niet mogen spuiten met chemische gewasbeschermingsmiddelen heeft een grotere negatieve invloed op de gewasopbrengst dan het niet mogen gebruiken van kunstmest. In voornoemd rapport wordt ten aanzien van de gewasopbrengsten bij biologisch akkerbouw opgemerkt dat bijvoorbeeld voor de biologische granen en aardappelen er een opbrengst verschil is van 20 tot 40%[80]. Zoals hiervoor aangegeven is het grootste aandeel daarvan toe te schrijven aan het niet kunnen gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. Zie onderstaande tabel.

	Gewas	Gangbaar	Biologisch	Verschil
Akkerbouwgewassen	**Consumptieaardappelen**	49.500 kg	32.500 kg	-36%
	Wintertarwe	9.500 kg	7.500 kg	-21%
	Luzerne	14.000 kg ds	12.000 kg ds	-14%
	Zaaiuien	50.000 kg	40.000 kg	-20%
Groentegewassen	**Bloemkool**	21.000 stuks	18.000 stuks	-14%
	Spinazie	25.000 kg	20.000 kg	-20%

Dit gelet op voorgaande informatie ten aanzien van de verminderde opbrengsten (worstcase 25 tot 30% voor tarwe). Bij een saldo per ha van circa € 1.300 levert een vermindering van de opbrengst met 27% een daling op naar € 949,- per ha. Dit betekent een inkomensschade van € 300,- tot € 400,- per ha per jaar. Uitgaande van het totale oppervlakte van A 2010 ((1.71.25 ha) en de belaste zone op A 607 (1.32.77 ha) komt dit neer op een inkomensschade van maximaal 3.04.02 ha x € 400,- = € 1.216,08.

De vraag die vervolgens opkomt is of dit bedrag het normaal maatschappelijk risico overschrijdt. Voor vermogensschade wordt zoals eerder aangegeven een NMR van 3% reëel geacht, voor inkomensschade zijn er echter geen vaste percentage aan de orde. In de rechtspraktijk worden percentages van 8 tot 13% van het bedrijfsresultaat als redelijk gangbaar bestempeld.

Indien we het hiervoor aangehouden saldo van € 1.300,- per ha als uitgangspunt nemen over de ca. 18,8 ha die de betreffende pachter ter plaatse in exploitatie heeft dan zou dit op jaarbasis een resultaat opleveren van € 24.440,-. Dit leidt tot de conclusie dat de verminderde opbrengstpotentie

[79] Rapport 1417, mei 2023, Wageningen University & Research
[80] Oenema et al, 2010

van ca. € 1.216,- op jaarbasis ca. 5% van het totaal bedraagt, hetgeen ruim binnen de marges is van wat gangbaar is om als NMR te hanteren.

7 Conclusie

Vermogensschade

Naar de mening van ondergetekende leidt een wijziging van het omgevingsplan strekkende tot het instellen van een spuitvrije zone rond het bestemmingsplan De Ploen-Noord niet tot een risico dat er in het kader van nadeelcompensatieverzoek door een van de eigenaren tot vergoeding van vermogensschade moet worden overgegaan. De waarde van de onderhavige grond wordt namelijk niet bepaalde door de agrarische exploitatiemogelijk, maar veeleer door het gegeven dat gronden zijn gelegen in een toekomstige volgende fase van Ploen-Noord. Dit op basis van de fysieke ligging én de aanwijzing van de grond als toekomstige woningbouwlocatie in de Omgevingsvisie Duiven.

Inkomensschade

Een deel van de onderhavige gronden wordt agrarische geëxploiteerd door een ter plaatse gevestigde pachter. De verhouding tussen de omvang van het areaal dat ter plaatse in exploitatie lijkt te zijn tot de omvang van de geraakte gronden leidt tot de conclusie dat de eventuele gederfde inkomsten door bijvoorbeeld een (gedeeltelijk) meer biologische wijze van telen het te doen gebruikelijk te hanteren NMR (8 tot 13%) niet zal overschrijden.

Al met al wordt het nadeelcompensatierisico ingeschat op nihil.

Rosmalen, 18-11-2025



kundige

Bijlagen:

- Foto-overzicht

Foto-overzicht:

(Bijlage bij: REN250236.002/MRO)



Foto 1:
Duiven A 2748 en 2747



Foto 2:
Zicht over plangebied in oost-westelijke richting naar Hogeweg 2 op de achtergrond.



Foto 3:
Zicht vanuit plangebied in noordelijke richting



Foto 4:
Zicht vanaf plangebied in westelijke richting (Westsingel)