PlasBossinade

advocaten notarissen

AANTEKENING

Van : mr. M.J.F. Nuijens
Inzake : Aantekening regulering lelieteelt in omgevingsplan
Dossier : 20240623-743 Gemeente Weststellingwerf/advies sierteelt
Datum : 19 november 2024

De gemeente heeft ons gevraagd te adviseren over de (on)mogelijkheid om lelieteelt te reguleren in het omgevingsplan. Daarover heeft op 29 oktober jl. een bespreking op hoofdlijnen plaatsgevonden. De gemeente heeft gevraagd om op papier te zetten wat er tijdens die bespreking is besproken. Dat doe ik hierdoor, voorzien van de context en relevante jurisprudentie.

Lelieteelt

Lelies gelden, zo begrijp ik, als een zogenaamd tussengewas. Lelies herstellen de bodem en de teelt ervan kan veel geld opleveren. Tijdens de teelt van de lelies, een periode van vijf tot zes maanden, worden echter veel meer gewasbeschermingsmiddelen gespoten dan bij "normale" teelt. Dat leidt in de praktijk bij omwonenden tot veel weerstand vanwege de mogelijke risico's voor hun gezondheid.

Zo speelde er in 2023 een civielrechtelijke zaak tussen een lelieteler in het Drentse Boterveen en de omwonenden. In kort geding legde de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland de lelieteler een spuitverbod op, maar het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden draaide die uitspraak deels terug en de lelieteler mocht vier door hem voorgestelde middelen blijven gebruiken.[1] In een civielrechtelijke zaak over lelieteelt nabij een woonwijk in Sevenum, kwam het tot een rechtszaak die resulteerde in een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.[2] En nog meer recent was er een civielrechtelijke uitspraak van de rechtbank Oost Brabant, die oordeelde dat het belang van het gewasbeschermingsbedrijf om gedurende de resterende weken van het teeltseizoen gewasbeschermingsmiddelen te kunnen blijven gebruiken zwaarder weegt dan het belang van eiser bij een verbod op het gebruik van die middelen om geen in velerlei opzichten vooralsnog onzekere gezondheidsrisico's te lopen.[3]

Niet alleen in het civiele recht, maar ook in het omgevingsrecht spelen zaken over lelie-, althans sierteelt. Zo zijn er diverse uitspraken over spuitvrije zones rondom agrarische bestemmingen. Ik kan meer specifiek wijzen op een uitspraak van de Afdeling uit 2021 over de (door de Afdeling gefiatteerde) weigering van de gemeenteraad spuitvrije zones bij sierteelt in het bestemmingsplan buitengebied op te nemen[4]. En ook op een zeer recente uitspraak (6 november 2024) van de Afdeling, waarin – in dat specifieke geval – de Afdeling het wel toestond dat op een agrarisch perceel een milieuzone werd gelegd, waarin geen chemische gewasbeschermingsmiddelen mochten worden gebruikt.[5]

[1] ECLI:NL:GHARL:2023:6083.
[2] ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.
[3] ECLI:NL:RBOBR:2024:3852.
[4] ECLI:NL:RVS:2021:1603
[5] ECLI:NL:RVS:2024:4506.

> En hoewel het daar niet om gezondheid ging, wijs ik toch ook nog op een recente uitspraak van de rechtbank Noord Nederland[6] over lelieteelt in relatie tot de Wet natuurbescherming, meer in het bijzonder de vraag of significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten door het gebruik van bestrijdingsmiddelen (het oordeel van de rechtbank: significante negatieve effecten zijn niet uitgesloten).

De mogelijke risico's van lelieteelt

Wat zijn dan de mogelijke gezondheidsrisico's van lelieteelt waar de omwonenden in de hiervoor genoemde civiele uitspraken op doelen? Daarover het volgende.

De telers waar het in al deze uitspraken om ging maken gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten door de EFSA[7] (op Europees niveau) en het Ctgb[8] (op nationaal niveau). Het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen is immers ook niet toegestaan.

In deze uitspraken werd geoordeeld dat, in het kader van de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen, nog niet goed getest wordt of kan worden of het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziektes met zich brengt. Het feit dat de gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten is dus onvoldoende om aan te nemen dat er geen risico bestaat op neurodegeneratieve ziekten bij omwonenden, zo werd in deze uitspraken geoordeeld.

Maar – en ik ontleen dit citaat aan de uitspraak van het gerechtshof uit 2023 – tegelijkertijd geldt ook dat:

> *"zowel de Gezondheidsraad als het RIVM na recent onderzoek niet tot ingrijpen (een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) heeft geadviseerd.*
> *De Gezondheidsraad, althans een door hem ingestelde nieuwe commissie 'Gewasbescherming en omwonenden' met experts uit relevante vakgebieden en met uiteenlopende perspectieven, heeft in zijn Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden van 29 juni 2020, geconcludeerd dat er in de internationale wetenschappelijke literatuur sprake is van een plausibel verband tussen de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en het risico op de ziekte van Parkinson en op ontwikkelingsstoornissen bij jonge kinderen. Volgens de Gezondheidsraad zijn er geen aanwijzingen voor het frequent voorkomen van ernstige acute vergiftigingen door chemische gewasbeschermingsmiddelen in ons land en zijn er evenmin duidelijke indicaties dat langdurige blootstelling aan lagere concentraties in ons land tot substantiële gezondheidseffecten leidt, zoals de ziekte van Parkinson of schade aan de neurologische ontwikkeling van ongeboren en jonge kinderen. De Gezondheidsraad voegt daar nog aan toe dat het nationale epidemiologische onderzoek de laatste zorgen*

[6] ECLI:NL:RBNNE:2024:4141
[7] Een agentschap van de Europese Unie dat in 2002 is opgericht om als onpartijdige bron van wetenschappelijk advies te dienen voor risicomanagers en om te communiceren over risico's in verband met de voedselketen.
[8] Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is aangewezen als de bevoegde autoriteit voor Nederland voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen overeenkomstig Verordening (EG) 1107/2009.

niet kan wegnemen, omdat het onderzoek maar beperkt van omvang is, de blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen zich (achteraf) vaak slechts bij benadering laat bepalen, uit sommige onderzoeken in eigen land toch zwakke aanwijzingen komen voor effecten en omdat in de ons omringende landen duidelijkere aanwijzingen komen voor gezondheidsschade. Daarom blijft vooralsnog onzeker in hoeverre de (extra) blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen die telers, hun gezinnen en omwonenden in ons land ondervinden door hun werk of vanuit de woonomgeving, resulteert in een hoger gezondheidsrisico. Het hof merkt volledigheidshalve nog op dat deze toevoeging niet wegneemt dat de Gezondheidsraad uit het (literatuur)onderzoek geen gevaar voor gezondheidsschade bij omwonenden heeft afgeleid.
Het RIVM heeft een (literatuur)onderzoek gedaan naar vijf stoffen/stofgroepen, waarvoor een associatie is gevonden met het voorkomen van neurodegeneratieve ziekten op basis van epidemiologische gegevens die zijn gerapporteerd in eerder verkennend onderzoek. De conclusies heeft het RIVM beschreven in zijn briefrapport 2022-0089 over 'Gewasbeschermingsmiddelen met mogelijke neurodegeneratieve effecten: een analyse van werkzame stoffen op basis van de chemische structuur'. Het RIVM merkt daarin op dat de vijf stoffen waarvoor sterke aanwijzingen bestaan dat ze neurodegeneratieve ziekten kunnen veroorzaken, niet meer in de Europese Unie mogen worden gebruikt. Het RIVM heeft gekeken of er op dit moment stoffen worden gebruikt die lijken op deze vijf verboden stoffen. Daarover blijkt vrij weinig informatie beschikbaar te zijn. Dat bevestigt volgens het RIVM het belang van meer data en betere testrichtlijnen. Het RIVM concludeert dat er nu geen reden is om extra maatregelen te nemen.
Ook in zijn eerdere rapport 2019-0058 is het RIVM tot de conclusie gekomen dat uit het door hem uitgevoerd verkennend gezondheidsonderzoek niet naar voren is gekomen dat er gezondheidsproblemen onder omwonenden zijn die samenhingen met de bollenteelt."

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in de al genoemde uitspraak uit 2021, onder verwijzing naar het rapport 2019-0058 van het RIVM, dat daaruit blijkt dat geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollenteelt leidt tot dermate risico's voor de volksgezondheid dat sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat, reden waarom de raad zich op het standpunt kon stellen dat het niet nodig is daarvoor een regeling op te nemen in het plan (in casu had die regeling, volgens appellanten moeten zijn, spuitvrije zones rondom sierteelt).

Het briefrapport van de GGD Fryslan van 1 juli 2024 aan de gemeente Weststellingwerf, dat jullie mij toezonden, bevestigt dit beeld. De GGD bevestigt dat niet gesteld kan worden dat als een middel is toegelaten, er geen nadelige gezondheidseffecten zijn voor omwonenden. Maar: er wordt gesteld dat onderzoeken naar gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot omwonenden niet robuust genoeg zijn om daaruit conclusies te trekken. En dat er geen onderzoek beschikbaar is van gezondheidsrisico van specifiek de lelieteelt. Meer onderzoek is nodig, zo blijkt uit het advies van de GGD.

Overigens wijs ik er op dat het Europese Hof van Justitie op 25 april 2024[9] een uitspraak heeft gedaan waaruit volgt dat lidstaten veel strenger moeten zijn bij het toelaten van

[9] ECLI:EU:C:2024:356.

gewasbeschermingsmiddelen; zij dienen daarbij de meest actuele wetenschappelijke kennis te gebruiken en elk nieuw middel volledig te onderzoeken op mogelijke schadelijke effecten voor mens, dier en milieu. De bescherming van de gezondheid van mens en dier en het milieu moet daarbij voorrang hebben op de verbetering van de teelt van planten. Dat vloeit voort uit het voorzorgsbeginsel. Dat zou er dus toe kunnen leiden dat men bij de toelating rekening gaat houden met recente wetenschappelijke inzichten over mogelijke neurodegeneratieve effecten van gewasbeschermingsmiddelen en onder bepaalde omstandigheden – zoals bij lelieteelt nabij woningen – het gebruik van die middelen niet zal toestaan.

De vraag van de gemeente; regels stellen over lelieteelt in het omgevingsplan (al dan niet via voorbescherming)

De vraag over regulering van lelieteelt van de gemeente Weststellingwerf is ingegeven door de mogelijke risico's voor de volksgezondheid, zoals ik die hiervoor heb beschreven.

Wij begonnen onze bespreking met de vaststelling dat één van de doelstellingen van de sinds 1 januari 2024 in werking getreden Omgevingswet (Ow) is het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving (artikel 1.3 Ow). Artikel 2.1 lid 4 Ow bepaalt voorts met zoveel woorden dat bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties[10] in ieder geval rekening wordt gehouden met het beschermen van de gezondheid. Ook kan bij het stellen van regels rekening gehouden worden met voorzorg (o.a. artikel 3.3 Ow).[11] Kort en goed: je kúnt met het aspect gezondheid rekening houden in het omgevingsplan.

> Dat was overigens onder de Wro ook al het geval. En dat kon ook bij wijze van voorzorg. Onder de Wro oordeerde de Afdeling[12] al dat voorzorg onderdeel uitmaakt van de norm van een goede ruimtelijke ordening en dat het voorzorgsbeginsel toepassing vindt wanneer een voorlopige wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onaanvaardbaar is. Daarbij sluit de Afdeling aan bij het stappenschema dat in het EU-recht is ontwikkeld, zoals onder meer volgt uit het Fipronilarrest van HvJ EU van 17 mei 2018[13]. De eerste stap is de risicoanalyse, de tweede stap betreft de risicobeoordeling en de derde stap betreft het risicobeheer. Met de eerste stap wordt gedoeld op de identificatie van het potentiële risico van een activiteit voor het milieu of de volksgezondheid. Daarbij spelen de waarschijnlijkheid dat het risico zich verwezenlijkt en de aard en omvang van de mogelijke gevolgen een rol. De tweede stap betreft de wetenschappelijke beoordeling van het risico, waarbij de mate van wetenschappelijke onzekerheid in beeld moet worden gebracht. De derde stap betreft het risicobeheer op basis van die beoordeling, waarbij aan de hand van het wettelijk kader door het bestuursorgaan over de aanvaardbaarheid van het risico wordt besloten en een besluit moet worden genomen.

[10] Dat is wat er gebeurt in het omgevingsplan.
[11] Het gaat dan om activiteiten waarbij de beschikbare wetenschappelijke gegevens wel indicaties geven voor een risico, maar nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is over de aard of omvang van een risico.
[12] ECLI:NL:RVS:2019:4210
[13] ECLI:EU:T:2018:279

Een omgevingsplan is niet zomaar gewijzigd; dat vergt tijd. Voorafgaand aan een wijziging van het omgevingsplan kun je een zogenaamd voorbereidingsbesluit nemen. Dat is voor de gemeente geregeld in artikel 4.14 Ow. Met zo'n besluit voeg je voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan. Zo'n besluit kun je snel nemen (er geldt geen voorbereidingsprocedure). Het besluit om die regels toe te voegen is ook niet appellabel, al kan het wel (zoals dat heet:) exceptief getoetst worden. De voorbereidingsregels gelden maximaal 1 jaar en 6 maanden. Ofwel: je moet binnen 1 jaar en 6 maanden het omgevingsplan gewijzigd hebben.

De voorbeschermingsregels kunnen inhouden een verbod, of een verbod om zonder voorafgaande melding of vergunning, activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar die nog niet plaatsvinden (artikel 4.14 lid 3 onder a Ow). Ofwel: dit soort regels kan alleen betrekking hebben op activiteiten die nog niet zijn aangevangen. Voor zover lelieteelt in de gemeente al zou zijn aangevangen, hebben dit soort voorbereidingsregels dus geen zin meer.

Kort en goed is het dus in theorie mogelijk om het omgevingsplan te wijzigen in die zin dat daaraan regels toe worden gevoegd die strekken tot bescherming van de gezondheid, al dan niet uit voorzorg. En die regels kun je voorafgaand aan de daadwerkelijke wijziging van het omgevingsplan ook als voorbeschermingsregels opnemen.

Wij bespraken tijdens de bespreking een drietal theoretische opties van regulering, te weten 1) een generiek verbod op lelieteelt, 2) een verbod om in zones bestrijdingsmiddelen te gebruiken ("spuitvrije zones"), generiek of locatiegericht of 3) een verbod op lelieteelt zónder voorafgaande vergunning (een vergunningstelsel dus).

Ik heb het over theoretische opties, omdat de vraag is of het in de praktijk ook daadwerkelijk kan én of het verstandig is. Wat dat betreft het volgende.

Bespreking optie 1

Bedacht moet worden dat optie 1, te weten een generiek verbod op lelieteelt binnen de gemeente, verstrekkend is. Een generiek verbod zou betekenen dat thans nog toegestaan gebruik[14] van agrarische percelen overal wordt ingeperkt.

Weliswaar is dat in theorie mogelijk, maar het vergt wel een goede motivering. De vraag is dan: is op dit moment te onderbouwen dat er zodanige gevolgen van de gezondheid zijn, dat er een generiek verbod op lelieteelt in het omgevingsplan moet komen?

Wat dat betreft: eerder in dit advies heb ik stil gestaan bij de mogelijke risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt. Duidelijk is dat het enkele feit dat de gewasbeschermingsmiddelen die worden gebruikt zijn toegestaan, niet afdoende is om te kunnen concluderen dat er géén risico's zijn voor de gezondheid. Maar: bij de huidige stand van onderzoek, althans voor zover ik die af kan leiden uit de uitspraken voornoemd en het briefrapport van de GGD, lijkt er vooralsnog onvoldoende basis voor de conclusie dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen daadwerkelijk – en ook nog ongeacht eventuele afstanden tot gevoelige functies – tot nadelige gezondheidseffecten bij omwonenden leidt, zodanig dat een

[14] Ik ga er althans in het kader van dit advies van uit dat lelieteelt nog is toegestaan.

algeheel verbod gerechtvaardigd is. Ik memoreer daarbij nog dat zowel het RIVM als de gezondheidsraad ook niet hebben geconcludeerd tot een verbod op het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen. Gelet op het verstrekkende karakter van zo'n generiek verbod, zal het ook in het kader van het voorzorgsbeginsel een brug te ver zijn.

Daarnaast wijs ik er op dat, voor het geval in de gemeente sprake is van lelieteelt dat onder (niet alleen toegestaan, maar zelfs) bestaand gebruik valt te scharen, dat gebruik in beginsel niet onmogelijk kan worden gemaakt. Voorbeschermingsregels moeten aangevangen gebruik onverlet laten. En bestaand gebruik moest, althans onder de Wro, in beginsel (weer) positief worden bestemd. Onder omstandigheden kon het in plaats daarvan onder het overgangsrecht worden gebracht. Het écht onmogelijk maken van bestaand gebruik kon volgens de Afdeling "indien de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht. Dit is met name het geval indien de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd".[15] Die conclusie kan, op basis van de huidige stand van onderzoek, volgens mij niet worden getrokken.

> Voor een goed begrip: er is een aantal uitspraken van de Afdeling onder de Wro, waarin werd geoordeeld dat wisselteelt (ofwel: het om de zoveel jaren wisselen van teeltgewassen), in haar geheel een bestaande situatie is in de zin van het daar aan de orde zijnde overgangsrecht.[16]

Nu ben ik me er van bewust dat de Omgevingswet geen standaard overgangsrecht meer voorschrijft en er meer keuzemogelijkheden zijn voor wat betreft het al dan niet brengen van situaties onder dat overgangsrecht.[17] De grenzen ervan zullen zich in de jurisprudentie uit moeten kristalliseren. Toch denk ik dat de voornoemde jurisprudentie over (het in beginsel positief moeten bestemmen van) legaal bestaand gebruik en het niet zomaar onmogelijk kunnen maken ervan, in beginsel relevant blijft.

Daar komt bovendien bij dat een regel in het omgevingsplan een oorzaak kan zijn voor het moeten vergoeden van nadeelcompensatie (artikel 15.1 Ow). Het instellen van een generiek verbod op lelieteelt (al dan niet eerst in de vorm van voorbereidingsregels) brengt een risico op nadeelcompensatie met zich mee. Dat risico is natuurlijk des te groter wanneer bestaand gebruik, zo überhaupt al mogelijk, onmogelijk wordt gemaakt.

Al met al zitten er dus veel haken en ogen aan het invoeren van een generiek verbod op lelieteelt in het omgevingsplan (al dan niet eerst via voorbeschermingsregels). Ik zou er nog veel meer overwegingen aan kunnen wijden, maar ik kan nu al concluderen dat het, op basis van de huidige stand van de wetenschap, een brug te ver lijkt te zijn.

Optie 2: instellen van spuitvrije zones

[15] ECLI:NL:RVS:2014:1085 en ECLI:NL:RVS:2014:4036.
[16] O.a. ECLI:NL:RVS:2010:BN3741, r.o. 2.4.5, ECLI:NL:RVS:2013:2312, r.o. 15.13 en ECLI:NL:RVS:2014:3554, r.o. 29.3.
[17] *Stb.* 2018, nr. 290, p. 90.

De Afdeling heeft reeds in 2013 geoordeeld dat er geen wettelijke voorschriften zijn over de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden gekweekt en nabijgelegen gevoelige objecten, zoals woningen.

Het ontbreken van dergelijke voorschriften laat echter onverlet dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen dient plaats te vinden, waarbij de aan te houden afstand tussen een teler en gevoelige functies zodanig gekozen dient te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

De toepasselijkheid in dit geval van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en daarop gebaseerde regelgeving staat hieraan niet in de weg, aangezien deze regels enerzijds en de Wro anderzijds elk een eigen werkingssfeer hebben, aldus de Afdeling al in 2013.[18]

Wat betreft die aan te houden afstand: volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is een planologische keuze voor een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen redelijk. Zie onder meer de uitspraken van 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1692, en 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2020:1064. Dit geldt als uitgangspunt voor (het mogelijk maken van) nieuwe gevallen.

De optie van spuitvrije zones waar wij het hier over hebben, ziet als ik het goed begrijp niet op nieuwe gevallen, maar ziet op de vraag of thans in de gemeente rondom bestaande gevoelige functies alsnog spuitvrije zones gelegd kunnen worden, die zich dan ook uitstrekken over de agrarische percelen. In feite is dat natuurlijk ook een verbod op lelieteelt, maar dan op een kleiner gebied en dus minder verstrekkend dan een generiek verbod. Wat dat betreft het volgende.

Eerder in dit advies verwees ik al naar de uitspraak van de Afdeling uit 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1603). Dat ging over een bestemmingsplan dat betrekking had op het buitengebied van de betreffende gemeente. Appellanten meenden dat de gemeenteraad rond gevoelige objecten in verband met het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de sierteelt spuitvrije zones had moeten leggen. De raad had evenwel juridisch advies ingewonnen en concludeerde dat er onvoldoende basis was voor het invoeren van generieke spuitvrije zones in het bestemmingsplan. Er was sprake van bestaand gebruik, en het invoeren ervan zou dat gebruik ernstig beperken. De raad stelde dat er geen aanknopingspunten waren dat er binnen het plangebied situaties zijn waar gezondheidsrisico's zodanig zijn dat die aanleiding zouden moeten zijn om in het kader van een goede ruimtelijke ordening een regeling in het plan op te nemen. Daarbij betrok de gemeenteraad, onder verwijzing naar het RIVM rapport uit 2019, dat geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollenteelt leidt tot dermate risico's voor de volksgezondheid voor de omwonenden van bollenvelden dat sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. De afdeling volgde de gemeenteraad in de stelling dat het in zoverre niet nodig was een regeling in het bestemmingsplan op te nemen. En in de uitspraken die ik in voetnoot 15 noemde, was ook sprake van bestaand gebruik met gewasbeschermingsmiddelen. Bestaand gebruik kon daar niet

[18] ECLI:NL:RVS:2013:1154.

worden beperkt, omdat ook dáár niet vaststond dat de nadelige gevolgen zo groot waren dat voortzetting ervan onaanvaardbaar werd geacht. Natuurlijk zijn er sinds deze uitspraken weer meer onderzoeken verschenen die ik eerder in dit advies al besprak, maar de conclusies van die onderzoeken zijn niet zodanig dat ik verwacht dat de uitkomsten van dezes procedures vandaag de dag anders was geweest.

Ik wijs, om aan te geven waar de grenzen liggen, evenwel ook op de al genoemde uitspraak van de Afdeling van 6 november 2024. Dat betrof een bestemmingsplan voor een specifieke locatie, waar een nieuwe woonwijk mogelijk werd gemaakt. De raad had uit voorzorg een milieuzone in het bestemmingsplan aangelegd rondom die nieuwe woonwijk. Binnen die zone (van 50 meter) mochten geen chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruikt worden. Binnen die zone vielen twee percelen met een reeds bestaande agrarische bestemming. Het toegestane gebruik op die percelen met een agrarische bestemming werd dus beperkt. In dit geval mocht dat volgens de Afdeling, die dit oordeel als volgt motiveerde:

> *"De raad heeft uit voorzorg voor een milieuzone mogen kiezen. Daarbij heeft de raad mogen meewegen dat de vorige bestemming weliswaar zonder bijzondere beperkingen agrarisch gebruik toestond, maar dat de percelen niet agrarisch werden gebruikt. Verder blijft agrarisch gebruik onder de werking van het nu vastgestelde plan op zichzelf toegestaan, evenals het hobbymatig houden van paarden.*
> *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."*

Uit deze uitspraak volgt dus dat onder omstandigheden, uit voorzorg, toelaatbaar kan worden geacht om een milieuzone te leggen op reeds bestaande agrarische percelen in verband met gewasbeschermingsmiddelen. Maar: in deze uitspraak was op die percelen van agrarisch gebruik waarbij bestrijdingsmiddelen werden gebruikt, eigenlijk geen sprake. De bedrijfsvoering werd dan ook niet of nauwelijks beperkt door de milieuzone.

Kort en goed geldt dus: ja, onder omstandigheden kunnen op bepaalde locaties binnen de gemeente spuitvrije zones worden gelegd uit voorzorg, waarmee toegestaan gebruik wordt beperkt. Beperkt het evenwel bestaand gebruik, dan wordt het al weer véél ingewikkelder. Uiteindelijk vergt één en ander een onderzoek en afweging per locatie. Hoe dan ook geldt dat het generiek invoeren van spuitvrije zones zónder nader locatieonderzoek naar mijn mening eveneens een brug te ver zou zijn.

Ik voeg daar aan toe dat *als* op een bepaalde locatie een zone wordt ingesteld, nog de vraag zou zijn *hoe groot die eventuele spuitvrije zone dan zou moeten zijn*. De jurisprudentie hanteert, zoals aangegeven, als uitgangspunt een zone van 50 meter. Een andere afstand wordt al snel ingewikkeld. Illustratief is een aantal uitspraken van de Afdeling waarin de vraag aan de orde kwam of het ook verdedigbaar was om een mindere afstand te hanteren dan de hiervoor genoemde 50 meter. Zo'n mindere afstand wordt streng getoetst. Uit de uitspraken kan evenwel mijns inziens ook worden afgeleid dat een grotere afstand moeilijk te onderbouwen zal zijn, als althans rechten van agrariërs dan worden beperkt, hetgeen immers ook moet worden gemotiveerd. Want uit de uitspraken blijkt dat het in zijn algemeenheid moeilijk is om te bepalen wélke zone ruimtelijk verantwoord is. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, die ging over zo'n kleinere afstand die werd gemotiveerd met een beroep op een rekenmodel van de EFSA (hierna: EFSA-model):

> *"In het deskundigenbericht van 16 december 2021 gaat de STAB in op de bruikbaarheid van het EFSA-model bij het bepalen van afstanden van spuitvrije zones in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De STAB wijst erop dat het gebruikte EFSA-model primair is ontworpen voor de beoordeling van stoffen in toelatingsprocedures. Met dit model kan de blootstelling worden beoordeeld voor de toepassers van de middelen, de werkers in de gewassen, de beroepsmatige omstanders en de niet-beroepsmatige omstanders en omwonenden. Over de vraag of dit model gebruikt kan worden voor de beoordeling van spuitvrije zones in het kader van een goede ruimtelijke ordening, vermeldt de STAB dat zij het briefrapport 2019-0031 "Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken" van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) uit 2019 heeft geraadpleegd. De STAB concludeert dat dit briefrapport geen uitsluitsel geeft over de vraag of het EFSA-model ook kan worden toegepast om in het kader van een goede ruimtelijke ordening de begrenzing van spuitvrije zones te beoordelen. Het RIVM constateert volgens de STAB dat er nog onzekerheden zijn over onder andere standaardwaarden en blootstelling van omwonenden. De STAB meldt dat het hier gebruikte EFSA-model volgens het RIVM nog verder moet worden ontwikkeld voor de beoordeling van de cumulatieve blootstelling en de geaggregeerde blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen. De STAB concludeert verder dat zij ook anderszins geen wetenschappelijk standpunt heeft kunnen vinden voor de beantwoording van de vraag of het gebruik van het ESFA-model in het kader van de ruimtelijke ordening wetenschappelijk verantwoord is. Volgens de STAB overstijgt zo'n specialistische, wetenschappelijke review het casuïstische karakter van de haar voorgelegde beoordeling.*
>
> *(…)*

Wat partijen op de zitting naar voren hebben gebracht over de in het STAB-advies neergelegde kritiekpunten en de reacties van partijen op het nadere advies van de STAB daarover, acht de Afdeling niet van dien aard dat op basis daarvan kan worden aangenomen dat de in deze zaak gehanteerde versie van het EFSA-model een algemeen wetenschappelijk aanvaard model betreft waarmee in het kader van de ruimtelijke ordening afstanden voor aanvaardbare spuitvrije zones kunnen worden bepaald. (…) Dat de gewasbeschermingsmiddelen die in de boomgaard kunnen worden gebruikt, al op veiligheid zijn beoordeeld bij de toelating tot de Europese markt, wat daar verder ook van zij, laat onverlet dat op dit moment geen wetenschappelijke informatie beschikbaar is waarmee mogelijke risico's voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren en door cumulatie en drift in beeld kunnen worden gebracht en op verantwoorde wijze kunnen worden meegenomen bij het bepalen van een aanvaardbare afstand. De Afdeling is van oordeel dat gelet hierop niet op verantwoorde wijze kan worden bepaald of en zo ja, in hoeverre, het gebruik van de hier gehanteerde versie van het EFSA-model leidt tot een voldoende betrouwbare inschatting van de in dit geval uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar te achten spuitvrije zone. Ook de brochure geeft geen antwoord op de vraag hoe op verantwoorde wijze een afstand korter dan 50 m kan worden bepaald. De Afdeling is van oordeel dat in voorliggend geval, waarin een zeer korte afstand is aangehouden tussen de met het plan voorziene woonpercelen en de boomgaard, niet zonder nader wetenschappelijk onderzoek over spuitzonering op verantwoorde wijze kan worden beoordeeld of deze afstand vanuit genoemd ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar kan worden geacht. Evenmin zijn daarvoor op dit moment landelijke regelgeving of richtlijnen beschikbaar."[19]

Resumerend: het invoeren van een *generieke* spuitvrije zone binnen de gemeente rondom gevoelige functies, waarmee toegestaan of zelfs bestaand gebruik wordt beperkt, zal een brug te ver zijn. Het is evenwel niet uitgesloten dat er locaties zijn waar het, uit voorzorg, wel kan. Dat vergt dan nader onderzoek per locatie. Overigens merk ik op dat ook het invoeren van spuitvrije zones een verplichting tot nadeelcompensatie in het leven zou kunnen roepen.

Bespreking optie 3: vergunningplicht invoeren voor lelieteelt

Het invoeren van een vergunningplicht voor lelieteelt is van de drie opties in beginsel de minst verregaande, omdat het niet per definitie een verbod inhoudt, maar er een toetsmoment wordt ingevoerd om te bepalen of het wel of niet mag.

Het gezondheidsaspect, althans het voorzorgbeginsel, kan zo'n vergunningplicht voor nieuwe situaties wellicht rechtvaardigen (het is, bijvoorbeeld, al veelvuldig middels facetbestemmingsplannen ingevoerd voor nieuwe geitenhouderijen). Voorwaarde is wel dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onaanvaardbaar is. Daarbij geldt dat het invoeren van een vergunningplicht ook nog niet meteen leidt tot een verplichting om nadeelcompensatie te vergoeden: een dergelijke verplichting ontstaat – in beginsel – pas nadat een vergunning is aangevraagd, en die vergunning is geweigerd (artikel 15.1 lid 2 Ow). Geconstateerd moet worden dat de Afdeling in de uitspraak van 6 november 2024 in elk geval

[19] ECLI:NL:RVS:2023:4523, in deze lijn ook: ECLI:NL:RVS:2024:1599, r.o. 10. En over een andere rekenkundige formule bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2020:3018.

ook aannam dat het voorzorgsbeginsel in verband met gewasbestrijdingsmiddelen kan worden ingezet.

Een vergunningplicht zal in beginsel natuurlijk dan voor nieuwe gevallen gelden. Zou onder de omgevingswet de conclusie moeten zijn dat een dergelijke vergunningplicht ook voor bestaande gevallen kan worden ingevoerd, dan moet hier des te meer rekening worden gehouden met het moeten vergoeden van nadeelcompensatie wanneer die vergunning niet wordt verleend.

Hoewel een vergunningplicht dus mogelijk is als aan voornoemde voorwaarde is voldaan, is toch de vraag of de gemeente een vergunningplicht wel moet willen. Bedenk daarbij, dat met het invoeren van een vergunningplicht ook beoordelingsregels moeten worden gesteld. Ik wil niet zeggen dat het onmogelijk is, maar het lijkt ingewikkeld om te bepalen wát die beoordelingsregels dan precies moeten zijn, wat de teler in dit verband moet aanleveren voor informatie en hóe de gemeente dan gaat beoordelen of die vergunning verleend kan worden. Daarbij wijs ik er op, dat het RIVM, de gezondheidsraad, de EFSA en de Ctgb reeds veel moeite hebben om te beoordelen wat nu precies de effecten zijn van het gebruik van bestrijdingsmiddelen op omwonenden. Het roept de vraag op hoe de gemeente één en ander dan gaat beoordelen in het kader van een vergunningaanvraag en wanneer een vergunning dan wel en niet verleend kan worden.

Zijn maatwerkvoorschriften nog een optie?

Volledigheidshalve wijs ik nog op de (theoretische) mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift ter concretisering van de specifieke zorgplicht. Zowel in het omgevingsplan als in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staat namelijk een specifieke zorgplicht. De één is van toepassing in situaties waarin de ander dat niet is. Ze zijn echter gelijkluidend.

Die zorgplicht houdt in dat degene die een activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, waaronder het belang van gezondheid, verplicht is:

a. alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Deze plicht houdt in ieder geval in dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.

Handhaving op dit voorschrift zal in geval van lelieteelt niet mogelijk zijn. Van een schending van de zorgplicht is namelijk pas sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.[20] Hier wordt aangesloten bij de jurisprudentie gewezen onder oud recht aangaande de algemene zorgplichten. In een recente uitspraak over handhaving op de specifieke zorgplicht (van 11.27 Bal) wordt ook

[20] Stb. 2018, 293, p. 526; gezien de gelijkluidende bepalingen verwijs ik naar de Nota van Toelichting op het Bal.

aangesloten bij dit evidentiecriterium.[21] Die evidentie is er, bij de huidige stand van de wetenschap, naar mijn mening niet.

Het is echter wel mogelijk die zorgplicht nader te concretiseren met een maatwerkvoorschrift (en dan handhaven dáárop). Een maatwerkvoorschrift kan namelijk worden gesteld wanneer voor de initiatiefnemer niet duidelijk is wat de specifieke zorgplicht inhoudt. Door deze nadere concretisering kan je wel evident maken wat er moet gebeuren om niet in strijd te handelen met die zorgplicht. Dat kan mede uit een oogpunt van voorzorg. [22]

Maar ook hier zitten haken en ogen aan. Als het de facto neer komt op het invoeren van een spuitvrije zone, dan geldt daarvoor het zelfde als ik hiervoor al heb aangegeven. Mogelijk zijn nog voorschriften denkbaar, maar het zal steeds een goede, op de situatie toegespitste onderbouwing vergen. Let overigens wel: een maatwerkvoorschrift is net zo goed een besluit dat een verplichting tot vergoeding van nadeelcompensatie in het leven kan roepen.

Afrondend

Dit advies behelst een bespreking van de drie tijdens de bespreking al besproken opties voornoemd en een korte bespreking van de (on)mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Ik merk daarbij op dat ik bij de huidige stand van onderzoek zo snel nog niet inzie dat de gemeente schadeplichtig zou zijn als ze vooralsnog afziet van de regulering van lelieteelt.

[21] Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.
[22] Stb. 2018, 293, p. 690.