

NOTITIE

Aan	Gemeente Westerveld <i>Suzan Brand</i>
Van	Van Doorne N.V. <i>Cees Kniestedt en Annet Blokhuis</i>
Inzake	Advies spuitvrije zones
Datum	4 juni 2019

MANAGEMENTSAMENVATTING

1 Spuitvrije zones in het bestemmingsplan

- 1.1 Het is mogelijk om spuitvrije zones op te nemen in het bestemmingsplan, mits dit locatie specifiek is onderbouwd. De aan te houden afstand dient zodanig gekozen te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de percelen van de omwonenden kan worden gegarandeerd. Gezondheidsaspecten hebben daarin een plaats. Getoetst moet worden of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een zodanig effect heeft op de volksgezondheid van de mensen die verblijven op de percelen met een gevoelige functie, dat het gelet op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is afstand aan te houden. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de belangen van de telers om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken en hun gronden rendabel te kunnen gebruiken.
- 1.2 Gelet op de jurisprudentie en gelet op de meest recente rapporten (van het RIVM) zien wij onvoldoende basis voor het invoeren van generieke spuitzones in het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt voor Provincie en Rijk ten aanzien van hun instrumenten in het kader van ruimtelijke ordening. Wij zien wel mogelijkheden om voor nieuwe situaties te werken met een aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan (of verordening van de Provincie) om zo voor nieuwe situaties maatwerk te kunnen leveren. Met een aanlegvergunningstelsel wordt veel minder diep ingegrepen op de bedrijfsvoering van de agrariërs zonder dat de belangen van omwonenden worden verwaarloosd.

2 Voorzorgsbeginsel en Omgevingswet

- 2.1 Toepassing van het voorzorgsbeginsel (in het kader van de Omgevingswet) leidt in onze ogen niet tot een wezenlijk andere beoordeling dan die in het kader van een goede ruimtelijke ordening onder het huidige recht dient te worden gedaan. Het voorzorgsbeginsel speelt immers al een rol in het bepalen van de goede ruimtelijke ordening en in hoeverre er sprake is van dermate gezondheidsrisico's dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet kan worden gegarandeerd. Ook in het kader van het voorzorgsbeginsel moet het gaan om gegronde vrees voor nadelige effecten met wezenlijke gevolgen voor de gezondheid. Onze conclusie ten aanzien van toepassing van het voorzorgsbeginsel is dan ook gelijklopend aan onze conclusie ten aanzien van de goede ruimtelijke ordening: gelet op de beschikbare wetenschappelijke documenten zien wij onvoldoende aanknopingspunten voor het instellen van spuitzones.

2.2 De Omgevingswet heeft weliswaar een breder kader dan "de goede ruimtelijke ordening" omdat het ziet op de "fysieke leefomgeving" waaronder in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed vallen (zie artikel 1.2 Omgevingswet), maar onder het huidige recht kan ook al met gezondheidsaspecten rekening worden gehouden. Op dit punt biedt de Omgevingswet niet een wezenlijk ander kader.

2.3 Er kan nu reeds geanticipeerd worden op de Omgevingswet door een omgevingsvisie op te stellen die aan alle eisen van de Omgevingswet voldoet. Onder meer moet daarin beschreven worden hoe met het voorzorgbeginsel is omgegaan. De gemeenteraad geeft in de omgevingsvisie naar eigen oordeel aan hoe het omgaat met onzekere risico's en hoe relevant dergelijke risico's zijn in zijn grondgebied. Daarnaast kan het aangeven welke preventieve maatregelen het overweegt. Hierbij weegt de raad zowel de belangen van de bollentelers als de belangen van bescherming van de volksgezondheid. Toepassen van voorzorg moet aan de hand van bepaalde eisen goed gemotiveerd worden. Wij menen dat onvoldoende aanknopingspunten bestaan om op grond van het voorzorgsbeginsel spuitvrije zones in te stellen.

3 Planschade

3.1 Mocht de gemeenteraad kunnen komen tot een deugdelijke motivering die het instellen van spuitvrije zones rechtvaardigt, dan zou dit kunnen leiden tot planschadeverzoeken van de eigenaren van de getroffen agrarische gronden, meer in het bijzonder de bestaande telers. Nu het nieuwe planologische regime in die situatie nadeliger is voor de telers dan het voorgaande regime, achten wij de kans op planschadeverzoeken reëel. Wel schatten wij in dat de hoogte van de uit te keren planschadevergoedingen overzichtelijk zal zijn. Inkomensschade hoeft namelijk niet vergoed te worden omdat de telers het huidige gebruik van hun gronden onder het overgangsrecht mogen voortzetten. Het nieuwe bestemmingsplan heeft wel een negatief effect op de waarde van hun percelen. Bij het bepalen van deze vermogensschade mag rekening gehouden worden met de verzachtende werking van het overgangsrecht en dus met het feit dat de bollentelers het gebruik mogen voortzetten.

3.2 Bestaande telers kunnen niet zomaar onder het overgangsrecht worden gebracht. Bestaand gebruik mag slechts dan onder het overgangsrecht worden gebracht indien zicht is op beëindiging daarvan binnen de planperiode van maximaal tien jaar. Als daarvan geen sprake is, kan het bestaande gebruik niet onder het overgangsrecht worden gebracht. Er zou dan wel gewerkt kunnen worden met een uitsterfregeling. Indien voor een uitsterfregeling wordt gekozen, wordt de verzachtende werking van het overgangsrecht teniet gedaan daar waar het ziet op de vermogensschade. In dat geval zal de te vergoeden vermogensschade wel hoog kunnen uitvallen.

3.3 In het omgevingsplan onder de Omgevingswet is overgangsrecht facultatief gemaakt. De afwezigheid van overgangsrecht maakt echter niet dat de gemeente geen schadevergoeding verschuldigd is aan de benadeelde telers. Voor die schadevergoeding gelden dan de regels in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

UITWERKING

4 Inleiding

- 4.1 In de fruit- en bollenteelt wordt gebruik gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Sinds een aantal jaren is er een maatschappelijk debat gaande over het gebruik van die middelen. Omwonenden maken zich zorgen over de gezondheidseffecten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Ook binnen de gemeente Westerveld wordt dit debat al enige tijd gevoerd, onder meer in het kader van het vaststellen van het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden". De agrarische gronden in dit gebied worden met name gebruikt voor de lelieteelt.
- 4.2 De omwonenden wensen dat de gemeenteraad via het ruimtelijk spoor maatregelen neemt om omwonenden tegen gewasbeschermingsmiddelen te beschermen door het opnemen van spuitvrije zones. U heeft ons gevraagd om de juridische (on)mogelijkheden tot het opnemen van spuitvrije zones in het bestemmingsplan te beschrijven. Daarbij heeft u gevraagd om het voorzorgsbeginsel en de Omgevingswet te betrekken. Ook heeft u gevraagd naar de risico's voor planschade mocht het mogelijk zijn om spuitvrije zones in te voeren in het nieuwe bestemmingsplan. Deze notitie dient tot beantwoording van uw vragen.
- 4.3 Wij merken vooraleerst op dat deze notitie zich beperkt tot de maatregelen in het spoor van de ruimtelijke ordening. Voor het waarborgen van een effectief en veilig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gelden allerlei wettelijke bepalingen buiten de context van de ruimtelijke ordening. Het gaat dan om de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, het Activiteitenbesluit milieubeheer en de daarop gebaseerde Activiteitenregeling milieubeheer, de Waterwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Deze wetgeving vloeit voort uit onder meer de Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden. Van belang is dat indien een middel een gevaar oplevert voor de volksgezondheid het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ("Ctgb") kan ingrijpen en het gebruik van bepaalde middelen kan inperken of zelfs verbieden.
- 4.4 Deze notitie ziet expliciet op de mogelijkheden binnen het ruimtelijk ordeningsrecht. Binnen het ruimtelijk ordeningsrecht is het mogelijk om in bestemmingsplannen afstandseisen te hanteren tussen landbouwpercelen en omwonenden. Over deze mogelijkheden in huidig en toekomstig recht, handelt deze notitie met name.

5 Juridische (on)mogelijkheden spuitvrije zones

- 5.1 In het algemeen geldt dat het instellen van spuitvrije zones tussen gevoelige functies en de percelen met bollenteelt mogelijk is, mits dit locatie specifiek is onderbouwd. Dit volgt uit jurisprudentie.¹ Een afstand van 50 meter wordt in de jurisprudentie weliswaar niet onredelijk geacht, maar een kortere (en overigens ook langere) afstand kan toereikend zijn om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen. Waar het blijkens de jurisprudentie om gaat, is

¹ Meest recente uitspraak AbRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:800 waarin jurisprudentie als beschreven in het advies van Hekkelman wordt bevestigd alsmede uitspraken AbRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1157; AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1302; AbRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1353; AbRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1742.

dat de te hanteren afstanden goed worden gemotiveerd. Aan die motivering moet locatie specifiek onderzoek ten grondslag liggen.

- 5.2 Het gemeentebestuur moet specifiek en met inachtneming van de omstandigheden van het geval motiveren waarom ze een bepaalde afstand hanteert. Daarbij dient een belangenafweging plaats te vinden tussen alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen, dus zowel die van de telers als die van omwonenden. De aan te houden afstand tussen de agrarische gronden en nabijgelegen gevoelige objecten dient zodanig gekozen te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het gevoelige object kan worden gegarandeerd. Daarbij spelen gezondheidsaspecten een rol. Het gebruik van agrarische percelen mag niet onevenredig worden beperkt. De stroken die als spuitvrije zone zouden worden aangewezen, zijn niet meer rendabel te exploiteren. Deze benadeling van de telers moet meegenomen worden in de belangenafweging. Er mag dan ook niet zonder meer aangesloten worden bij de zone van 50 meter zoals die uit jurisprudentie volgt. Die jurisprudentie is namelijk casuïstisch. Waar het om gaat is dat locatie specifieke omstandigheden bepalen of een spuitvrije zone moet/mag worden aangewezen en zo ja, hoe breed deze zone moet/mag zijn.
- 5.3 Het vereiste van locatie specifiek onderzoek komt bij herhaling terug in jurisprudentie. Relevante locatie specifieke omstandigheden zijn onder meer de wijze van bespuiten (neerwaarts, opwaarts, zijwaarts, handmatig of machinaal)², het bestaan van drift reducerende voorzieningen (zoals een haag of een constructie met gelijkwaardige filterende werking of bebouwing)³, type teelt⁴, overheersende windrichting⁵ en het bestaan van watergangen.⁶
- 5.4 Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening ('Wro') moet het gemeentebestuur in het kader van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro) toetsen of er met een plan sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het gevoelige object. Gezondheidsaspecten hebben daarin een plaats. Getoetst moet worden of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een zodanig effect heeft op de volksgezondheid van de mensen die verblijven op de percelen met een gevoelige functie, dat het gelet op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is afstand aan te houden. Daarbij moet zoals gezegd niet alleen rekening gehouden worden met de belangen van de omwonenden, maar ook met die van de telers en hun belang om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken en hun gronden rendabel te kunnen gebruiken.⁷
- 5.5 Om de toets in het kader van een goede ruimtelijke ordening te kunnen uitvoeren, moeten de gezondheidsaspecten van blootstelling aan de gewasbeschermingsmiddelen inhoudelijk worden getoetst. Die toetsing moet plaatsvinden aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. In dat kader is het rapport 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden' van het RIVM (rapport 2019-0052)⁸ van belang. In dat onderzoek worden de resultaten van het blootstellingsonderzoek 'Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden' ('OBO') uitgevoerd door een consortium van Nederlandse kennisinstituten gekoppeld aan de gezondheidsverkenning uitgevoerd door het

² AbRvS 24 april 2002, nr. 20000463/1; AbRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1157

³ AbRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1353; AbRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1157; AbRvS 2 september 2015, nr. 201500601/1/R2, AbRvS 23 november 2011, nr. 201004293/1/R4; AbRvS 30 april 2014, nr. 201304742/1/R2 en AbRvS 25 april 2012, nr. 201108900/R3; AbRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943.

⁴ AbRvS 13 mei 2009, nr. 200801516/1 en AbRvS 5 december 2012, nr. 201200904/1/R1.

⁵ AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1302

⁶ AbRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1302

⁷ Dit volgt uit de voormelde jurisprudentie

⁸ Te downloaden via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0052.html>

RIVM. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de resultaten van de gezondheidsverkenning die door het RIVM in 2018 is uitgevoerd (rapport 2018-0068)⁹.

Resultaten onderzoeken

- 5.5.1 In het kader van RIMV rapport 2018-0068 is onderzocht of omwonenden van bollenvelden vaker dan niet-omwonenden bepaalde gezondheidsproblemen hebben. Er kwamen uit het onderzoek geen gezondheidsproblemen naar voren die samenhangen met de bollenteelt. Er waren wel indicaties voor gezondheidsproblemen in andere teelten.
 - 5.5.2 In het rapport van 2019 komt naar voren dat omwonenden bestrijdingsmiddelen binnen krijgen. Van de onderzochte bestrijdingsmiddelen overschreden de gemeten gehalten in de lucht of urine geen risicogrenzen. De wijze waarop de omwonenden de middelen binnen krijgen, is divers. Het kan het gevolg zijn van het gebruik van deze middelen in de omgeving, maar ook andere bronnen, zoals voedsel, kunnen daar aan bijdragen volgens het RIVM rapport 2019.
 - 5.5.3 In het RIVM rapport 2019 wordt geconstateerd dat restanten van bestrijdingsmiddelen die op de onderzochte bollenvelden zijn gebruikt, zijn teruggevonden in de buitenlucht rond woningen in de buurt. Ook in het stof op de deurmat en in het huisstof zaten resten. Daarnaast zijn ze aangetroffen in de urine van omwonenden van bloembollenvelden, zowel bij volwassenen als bij kinderen. Interessant daarbij is dat dit ook het geval was bij mensen die op meer dan 500 meter afstand van agrarische velden woonden. Bij bollentelers en hun gezinsleden zijn hogere concentraties bestrijdingsmiddelen gemeten dan bij andere omwonenden.
 - 5.5.4 Er was veel variatie in de concentraties in de lucht en in de urine. Maar zelfs bij de hoogst gemeten waarden werden de beschikbare risicogrenzen voor de betreffende bestrijdingsmiddelen niet overschreden. Zowel het onderzoek in 2018 als in 2019 geven voor het RIVM geen aanleiding om direct tot actie over te gaan.
 - 5.5.5 Het RIMV concludeert in rapport 2019 dat er nog geen compleet beeld bestaat. Er is een selectie van bestrijdingsmiddelen in één teelt (bollenteelt) onderzocht. Om uitspraken te kunnen doen over mogelijke gezondheidsrisico's voor alle omwonenden, moet er volgens het RIVM nadere kennis worden verkregen over mogelijk hogere blootstelling en moeten alle gebruikte bestrijdingsmiddelen en ook andere teelten in het onderzoek worden betrokken waarbij specifieke aandacht moet gaan naar kwetsbare groepen. Bovendien moeten dan ook de risico's van mengsels van middelen worden beoordeeld. In het rapport 2019 verwoordt het RIVM een aantal onderzoeksvragen en pleit zij voor het opstellen van een gericht onderzoeksprogramma.
- 5.6 Uit de onderzoeken leiden wij af dat er op dit moment 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. Tot eenzelfde conclusie komt overigens de Minister van

⁹ Te downloaden via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0068.html>

LNV. Zij constateert eveneens dat uit het blootstellingsonderzoek niet blijkt dat onaanvaardbare gezondheidsrisico's optreden als woningen op minder dan 50 meter afstand staan van het perceel gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.¹⁰

- 5.7 Dat heeft tot gevolg dat het op basis van de wetenschappelijke informatie die voor handen is, moeilijk is om een bepaalde generieke spuitvrije zone te hanteren in het bestemmingsplan. Wij zien daarvoor op dit moment onvoldoende steekhoudende argumenten.
- 5.8 Het werken met een van de flexibiliteitsinstrumenten in het bestemmingsplan, te weten de wijzigingsbevoegdheid of afwijkingsbevoegdheid, biedt in dit kader naar onze mening ook te weinig soelaas. De afwijkingsbevoegdheid zou zo vormgegeven moeten worden dat een spuitzone wordt ingesteld in het bestemmingsplan maar het College de bevoegdheid krijgt om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan om toch het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter plaatse toe te staan. Voor dit laatste zien wij gelet op het voorgaande waarin wij hebben onderbouwd dat het instellen van generieke spuitzones in het bestemmingsplan niet mogelijk is, geen grond.
- 5.9 Voor de wijzigingsbevoegdheid geldt dat het College dan binnen bij het bestemmingsplan te bepalen grenzen het plan kan wijzigen in die zin dat alsnog spuitzones worden aangewezen. Een wijzigingsbevoegdheid moet objectief zijn begrensd in het bestemmingsplan (moederplan) en gebruikmaking van de bevoegdheid mag niet leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van het bestemmingsplan. De objectieve begrenzing houdt onder meer in dat duidelijk is onder welke omstandigheden van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De eis van voldoende objectieve begrenzing vloeit voort uit het feit dat de rechtspraak er vanuit gaat dat als een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan is opgenomen, het gebruik daarvan (en het gevolg daarvan) in beginsel ook aanvaardbaar is. Gelet op wat we hiervoor hebben geschreven over de in kaart gebrachte risico's van de gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt, menen wij dat in het bestemmingsplan niet afdoende onderbouwd kan worden dat het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid in beginsel aanvaardbaar is.

Optie: aanlegvergunning

- 5.9.1 In dit kader constateren wij dat het ontwerpbestemmingsplan in algemene zin "agrarisch grondgebruik" toestaat. Dat maakt het mogelijk dat er zonder een nader toetsingsmoment een wijziging van bloembollenteelt naar een andere teelt kan plaatsvinden, waarbij wél gevaar voor de volksgezondheid zou kunnen ontstaan en een spuitvrije zone zou zijn gerechtvaardigd. Om echter om die reden een generieke spuitzone te hanteren, achten wij niet goed verdedigbaar vanwege de onevenredige benadeling van de bloembollentelers.
- 5.9.2 Om toch een toetsingsmoment te creëren in het geval van een gewijzigd gebruik (gewijzigde teelt), kan er voor gekozen worden om een aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan op te nemen (omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken of werkzaamheden geen bouwwerken zijnde, artikel 2.1 lid 1 sub b Wabo).¹¹ Er wordt dan een vergunningplicht opgenomen voor de aanplant van nieuwe teelt,

¹⁰ Kamervragen (Aanhangsel) 2018-2019, nr. 2397

¹¹ Zie hiervoor ook onze notitie "beantwoording vragen omwonenden".

zoals fruitteelt. Die vergunningplicht kan ofwel zien op het hele perceel ofwel beperkt worden tot een bepaalde aan te wijzen zone tot aan gevoelige functies. Door het invoeren van een aanlegvergunningplicht bouwt de gemeente een extra controlemoment in en kan zij het vereiste maatwerk leveren. De regeling geldt alleen voor nieuwe situaties waaronder de teelt van een ander dan het huidige gewas. Bestaande situaties worden gerespecteerd.¹² Op deze wijze wordt veel minder diep ingegrepen in de bedrijfsvoering van telers dan bij het vaststellen van spuitvrije zones, maar wordt wel een toetsingsmoment ten behoeve van onder meer de omwonenden geïmplementeerd.

5.9.3 Wij hebben begrepen dat de lelieteelt flexibel is in die zin dat om de zoveel tijd (twee jaar) een ander deel van het agrarische perceel wordt gebruikt voor de lelieteelt. De gemeente zou er voor kunnen kiezen om het aanlegvergunningstelsel zodanig vorm te geven dat deze niet alleen geldt bij de aanplant van andere teelt, maar ook bij de aanplant van nieuwe lelieteelt binnen een bestaand agrarisch perceel nabij gevoelige functies. Telkens zal bij de aanvraag om de aanlegvergunning beoordeeld moeten worden welke effecten de aangevraagde activiteit heeft op het woon- en leefklimaat. Daarbij kunnen dan de meest recente wetenschappelijke ontwikkelingen worden meegenomen. Op die manier heeft de gemeente een flexibel instrument dat past bij het karakter van de lelieteelt en is een rigide spuitvrije zone niet nodig.

5.9.4 Als deze optie door de gemeente als wenselijk wordt beschouwd, zal deze optie nader moeten worden uitgewerkt.

5.10 Als het gaat om de mogelijkheid voor andere overheidsinstanties om aanwijzingen te geven of zones vast te stellen, geldt het volgende. Provincie en Rijk kunnen door middel van de hen ter beschikking staande instrumenten regels geven voor de implementatie van spuitvrije zones. Zo kan de Provincie bij provinciale verordening regels stellen omtrent de inhoud van – in het bijzonder – bestemmingsplannen (artikel 4.1 Wro). Artikel 4.3 Wro verleent aan het Rijk eenzelfde bevoegdheid, uit te oefenen bij algemene maatregel van bestuur.

5.11 Via een verordening kan de Provincie aan gemeenten in algemene zin voorschrijven welke inhoud hun bestemmingsplannen moeten hebben. Gemeenteraden moeten vervolgens hun bestemmingsplannen binnen één jaar of binnen een andere bij verordening gestelde termijn in overeenstemming brengen met deze provinciale regels. De Provincie kan daarbij zelfs regels opleggen gericht tot grondgebruikers (artikel 4.3 lid 3 Wro). In de provinciale verordening kunnen aan de grondgebruikers (in dit geval dan de bollentelers) gebruiksverboden worden opgelegd. Dit kan worden gedaan om te voorkomen dat zich op die gronden ontwikkelingen voordoen die de Provincie via haar instructieregels in haar verordening nu juist wil voorkomen. Het is dus voorstelbaar dat de Provincie in haar verordening aan de gemeenteraden voorschrijft dat spuitvrije zones worden geïmplementeerd in de bestemmingsplannen en de bollentelers verbiedt om – in afwachting van de bestemmingsplannen – de spuitvrije zones te gebruiken ten behoeve van bollenteelt.

¹² Onder meer de gemeente Houten heeft hiervoor gekozen, zie hun Nota gewasbescherming en ruimtelijke ordening van 14 juni 2018, CvdR 2018, nr. CDVR372262 en GS van Noord-Holland, zie AbRvS 14 september 2005, nr. 200408779/1, r.o. 2.7. Zie ook de annotatie van Van Alphen bij AbRvS 13 mei 2009, 200801516/1.

- 5.12 Hierbij geldt echter dat de Provincie dezelfde voorwaarden in acht moet nemen als de gemeente. Deze voorwaarden zijn hiervoor beschreven. Wij zien dan ook niet in hoe de Provincie wél spuitvrije zones zou kunnen instellen en de gemeenteraad niet. Hetzelfde geldt voor de Rijksoverheid aan wie instrumenten vergelijkbaar met die van de Provincie toekomt.

6 Voorzorgbeginsel

- 6.1 In het kader van een goede ruimtelijke ordening en het bepalen van de inhoud van bestemmingsplannen kan het voorzorgsbeginsel een rol spelen. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade, gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, niet kan rechtvaardigen dat een bestuursorgaan effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare schade.¹³
- 6.2 Het voorzorgsbeginsel behoort inmiddels tot het internationaal gewoonterecht en is daarmee bindend voor staten. Dat de huidige Wro het voorzorgsbeginsel niet codificeert wil dus allerminst zeggen dat onder het huidige recht geen mogelijkheden zijn om het beginsel toe te passen. In het kader van het voorzorgsbeginsel bestaat er voor een bestuursorgaan een *verplichting* om voorzorgsmaatregelen te nemen indien sprake is van een dreiging van ernstige en/of onomkeerbare milieuschade. Er bestaat een *recht* tot het nemen van voorzorgsmaatregelen in geval van dreiging van significante milieuschade. Er bestaan dan ook twee drempels: wat betreft de onzekerheid moet ten minste sprake zijn van 'redelijke gronden', zodat puur hypothetische gevaren buiten beschouwing blijven, en wat betreft de ernst van de gevreesde milieuschade moet ten minste sprake zijn van significante, dat wil zeggen merkbare en tastbare, milieueffecten (of zelfs ernstige en/of onomkeerbare milieueffecten, wil een verplichting ontstaan). Alle soorten milieuschade, dus ook gezondheidsschade, vallen onder het voorzorgsbeginsel.¹⁴
- 6.3 Anders dan in de Wro, is in de Omgevingswet het voorzorgsbeginsel verankerd. Op grond van artikel 3.3 Omgevingswet wordt in een omgevingsvisie onder meer rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel:

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt

- 6.4 Ook in artikel 23.6 Omgevingswet wordt het voorzorgsbeginsel benoemd:

Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

¹³ EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009/285 (Tatar/Roemenië).

¹⁴ Tom Barkhuysen en Fleur Onrust, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtpraktijk", in: Boeve en Uylenberg, "Kansen in het omgevingsrecht", Groningen, EV Law Publishing 2010, p. 51.

- 6.5 In de Nota van Toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl")¹⁵ wordt het voorzorgbeginsel als volgt gedefinieerd:

"Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Toepassing van het voorzorgsbeginsel veronderstelt dat potentieel gevaarlijke gevolgen van een verschijnsel, product of proces zijn vastgesteld en dat het risico door een wetenschappelijke evaluatie met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald."

- 6.6 Omdat er sprake is van onzekere en niet-genormeerde risico's moet het toepassen van voorzorg goed gemotiveerd worden. Blijkens de Nota van Toelichting op het Bkl geldt de EU-mededeling over voorzorg¹⁶ als leidraad voor de motivering; aan die eisen moet bij het toepassen van voorzorg ten minste worden voldaan. De volgende hoofdpunten van de EU-mededeling zijn van belang:

- er is pas reden om voorzorg toe te passen als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat ontwikkelingen/activiteiten effecten hebben met wezenlijke gevolgen voor de gezondheid;
- er is een onderbouwde motivering van het bestaan van de omvang/ernst van het risico en van de effecten van de effectiviteit van maatregelen;
- maatregelen mogen bij toepassing niet leiden tot discriminatie;
- de maatregelen/voorschriften moeten effectief en proportioneel zijn, in verhouding staan tot het gekozen beschermingsniveau en samenhangen met eerdere soortgelijke maatregelen;
- resultaten van onderzoek kunnen leiden tot herziening van maatregelen.

- 6.7 Uit artikel 3.3 Omgevingswet volgt dat de gemeenteraad in de omgevingsvisie rekening móet houden met het voorzorgbeginsel. De gemeenteraad geeft daarbij naar eigen oordeel aan hoe het omgaat met onzekere risico's en hoe relevant dergelijke risico's zijn in zijn grondgebied. Daarnaast kan het aangeven welke preventieve maatregelen het overweegt. Hierbij weegt de raad zowel de belangen van de bollentelers als de belangen van bescherming van de volksgezondheid. Toepassen van voorzorg moet aan de hand van bovenvermelde eisen goed gemotiveerd worden.

- 6.8 Het omgevingsplan moet een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" bevatten. De gemeente moet daarbij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarborgen. Dat belang heeft een bredere invulling dan het belang van een "goede ruimtelijke ordening" in de huidige regels. Het bevoegd gezag moet motiveren hoe het de verschillende belangen heeft afgewogen en hoe dat uitpakt in het omgevingsplan. Voorzorg kan ook in het omgevingsplan een rol spelen. Naast de gezondheidsbescherming kan het bevoegd gezag het belang van gezondheidsbevordering meewegen. Als voorbeeld wordt dan geschreven dat de fysieke leefomgeving positieve gezondheidseffecten heeft als deze uitnodigt tot gezond gedrag en mensen stimuleert tot meer bewegen, zonder eten en elkaar ontmoeten.¹⁷

¹⁵ Staatsblad 2018, 292, p. 249 e.v.

¹⁶ Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1 definitief.

¹⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/gezonde-fysieke/gezondheid-0/>

- 6.9 Hoewel de Omgevingswet een breder kader heeft, zien wij geen wezenlijke verschillen ten opzichte van het betrekken van gezondheidsaspecten zoals dat onder het huidige recht plaatsvindt. Onder het huidige recht kan immers ook al met gezondheidsaspecten rekening worden gehouden en moeten de belangen van de omwonenden worden afgewogen tegen de belangen van de telers. Ook onder het huidige recht speelt het voorzorgbeginsel daarin een rol. Op dit punt biedt de Omgevingswet in onze ogen niet een wezenlijk ander kader.
- 6.10 Het is mogelijk om vooruitlopend op de Omgevingswet al een omgevingsvisie te maken. Het in de Invoeringswet opgenomen overgangsrecht voorziet daar ook in. Een visie die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld en voldoet aan de inhoudelijke eisen van een omgevingsvisie wordt gelijkgesteld met een omgevingsvisie als bedoeld in de Omgevingswet.¹⁸ De omgevingsvisie moet dan wel aan de eisen zoals genoemd in artikel 3.2 en 3.3 Omgevingswet voldoen. In artikel 3.2 staat aan welke inhoudelijke eisen de omgevingsvisie moet voldoen, te weten een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. In artikel 3.3 staat de doorwerking van milieubeginselen, zoals hiervoor besproken.
- 6.11 Toepassing van het voorzorgbeginsel in het kader van de Omgevingswet leidt in onze ogen niet tot een wezenlijk andere beoordeling dan die in het kader van hiervoor in paragraaf 1 beschreven goede ruimtelijke ordening dient te worden gedaan. Het voorzorgbeginsel speelt immers al een rol in het bepalen van de goede ruimtelijke ordening en in hoeverre er sprake is van dermate gezondheidsrisico's dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet kan worden gegarandeerd. Ook in het kader van het voorzorgbeginsel moet het gaan om gegronde vrees voor nadelige effecten met wezenlijke gevolgen voor gezondheid. Onze conclusie ten aanzien van toepassing van het voorzorgbeginsel is dan ook gelijklopend aan onze conclusie ten aanzien van de goede ruimtelijke ordening: gelet op de beschikbare wetenschappelijke documenten zien wij onvoldoende aanknopingspunten om maatregelen deugdelijk te kunnen motiveren.
- 6.12 De invoering van de Omgevingswet staat gepland op 1 januari 2021. De Omgevingswet en vier algemene maatregelen van bestuur (het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving) zijn vastgesteld en op 31 augustus 2018 gepubliceerd in het Staatsblad. Daarmee ligt er het fundament van de stelselherziening. Op 8 maart is de Invoeringswet aangenomen in de Tweede Kamer. Er wordt nog volop gewerkt aan meer gedetailleerde onderdelen van het wettelijke stelsel, de invoerings- en aanvullingswetgeving.¹⁹ Wij hebben geen voorgestelde teksten gezien met betrekking tot het voorzorgbeginsel zoals hiervoor beschreven. Van tekstwijzigingen die relevant zijn in dit kader is ons niet gebleken. Zoals hiervoor beschreven, kan er nu al beleid worden vastgesteld in het kader van een omgevingsvisie vooruitlopend op de Omgevingswet. Dat de Omgevingswet later wordt ingevoerd dan aanvankelijk gepland, is niet van invloed op de mogelijkheden die er bestaan om te anticiperen op deze wet en beleid vast te stellen.

¹⁸ Zie in dit kader ook de Factsheet Omgevingsvisie van de VNG.

¹⁹ Zie in dit kader ook VNG publicatie "stand van zaken omgevingswet – april 2019".

7 Planschade

- 7.1 Mocht de gemeenteraad met inachtneming van het voorgaande komen tot een deugdelijke motivering die het instellen van spuitvrije zones rechtvaardigt, dan zou dit kunnen leiden tot planschadeverzoeken van de eigenaren en/of gebruikers van de getroffen agrarische gronden. Meest aangewezen partijen om een planschadeverzoek in te dienen, zijn de alsdan getroffen telers. In het navolgende zal daar dan ook van uitgegaan worden.
- 7.2 Planschade kan bestaan uit directe en indirecte schade. Directe schade ziet op een beperking van bouw- of gebruiksmogelijkheden van een bepaald perceel zelf. Het gaat over schade als gevolg van een herziening van de op het perceel van de aanvrager van planschade rustende bestemming of van de daarbij behorende planvoorschriften. Indirecte planschade ziet op schade die een eigenaar van een perceel lijdt als gevolg van ontwikkelingen in de naaste omgeving. Voor de bollentelers gaat het om directe planschade nu immers de gebruiksmogelijkheden van hun gronden wordt beperkt door de invoering van spuitzones.
- 7.3 De planschade kan dan weer onderverdeeld worden in vermogensschade en inkomensschade. Voor vermogensschade geldt dat die schade optreedt als een nieuwe bestemming een perceel grond of opstallen minder waard maakt. Die schade moet worden begroot door te taxeren welke prijs een redelijk denkend en handelend koper voor de onroerende zaak zou hebben geboden onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime en op het tijdstip direct daarna, uitgaande van hetgeen maximaal op grond van het oude en nieuwe planologische regime kon worden gerealiseerd. De bollentelers kunnen vermogensschade lijden nu het nieuwe bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheden van hun percelen beperkt wat leidt tot een waardevermindering van die gronden. Naast vermogensschade kan het gaan om inkomensschade. Dat is hier bijvoorbeeld het geval nu de bollentelers bij inachtneming van de spuitzones minder rendabel hun percelen kunnen exploiteren en daardoor inkomsten missen die zij onder het voorgaande bestemmingsplan wel hadden.
- 7.4 De bollentelers kunnen als gevolg van het instellen van spuitzones in het nieuwe bestemmingsplan – daar waar het oude bestemmingsplan die zones niet kende – zowel vermogensschade als inkomensschade ondervinden. Het gaat in beide gevallen om directe vermogensschade. Die laatste conclusie is relevant onder meer in het kader van het taxeren van de planschade. Daar waar voor indirecte vermogensschade geldt dat het overgangsrecht buiten beschouwing wordt gelaten, geldt voor directe vermogensschade dat bij de planologische vergelijking gekeken moet worden naar de verzachtende werking die het overgangsrecht kan hebben. Dit houdt in dat er bij het bepalen van de schade wel enige betekenis toekomt aan het overgangsrecht – omdat een bepaald wegbestemd gebruik mag worden voortgezet – maar ook niet wordt ontkend dat het onder het overgangsrecht brengen een waardedrukkend effect heeft.²⁰
- 7.4.1 NB. Op het moment dat gekozen zou worden voor spuitvrije zones, valt het bestaande gebruik van de agrarische gronden onder de beschermende werking van het overgangsrecht. Hierin doet zich een moeilijkheid voor. Bestaande telers kunnen niet zomaar onder het overgangsrecht worden gebracht. Bestaand gebruik mag slechts dan onder het overgangsrecht worden gebracht indien zicht is op beëindiging daarvan

²⁰ Zie in dit kader ook Van Buuren, Nijmeijer en Robbe, "Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht", tiende druk, Deventer, 2017, Wolters Kluwer, p. 249.

binnen de planperiode van maximaal tien jaar. Als daarvan geen sprake is, kan het bestaande gebruik niet onder het overgangsrecht worden gebracht. Er zou dan wel gewerkt kunnen worden met een uitsterfregeling, zodat bij bedrijfsbeëindiging voor de nieuwe exploitant de regels met betrekking tot de spuitzones gelden. Als daar niet voor gekozen wordt, moet de gemeenteraad aannemelijk maken dat zij binnen de planperiode over gaat tot onteigening of dat met de telers overeenkomsten kunnen worden gesloten die zien op een vrijwillige naleving van de nieuwe gebruiksregels. Indien overeenkomsten kunnen worden gesloten, zal dat naar verwachting gepaard gaan met een schadevergoeding aan de bollentelers. Bij onteigening moet de gemeente de telers volledig schadeloos stellen voor alle als gevolg van de onteigening geleden schade.

- 7.5 Voor het bepalen van inkomensschade wordt de beschermende werking van het bestemmingsplan ten volle meegenomen (en dus niet alleen de verzachtende werking ervan zoals hiervoor bij directe vermogensschade). Nu de bedrijfsactiviteiten onder het overgangsrecht kunnen worden voortgezet zonder het in acht nemen van de spuitzones, lijden de betrokken telers geen inkomensschade. De vergoeding van inkomensschade komt dan pas aan de orde in een geval van onteigening of – indien er overeenkomsten worden gesloten – schadevergoeding in het kader van een minnelijke regeling.
- 7.6 Voor het bepalen van de directe vermogensschade is het normale maatschappelijke risico relevant. Schade die valt binnen het normale maatschappelijke risico komt niet voor vergoeding in aanmerking. Het gaat er om dat schade die valt binnen het normaal maatschappelijk risico of het normale bedrijfsrisico schade is waarmee iedere burger of ondernemer in een bepaalde situatie rekening moet houden en dat zulke schades daarom niet als bijzonder kunnen worden gekwalificeerd in die zin dat zij de één wel zwaar treffen, maar anderen niet. Anders dan voor indirecte vermogens- en inkomensschade, geldt er voor directe planschade geen drempel van 2% (zie artikel 6.2 Wro). Dat sluit echter niet uit dat de hoofdregel volgens welke binnen het maatschappelijk risico vallende schade niet vergoed wordt, wel op directe planschade van toepassing is.
- 7.7 De omvang van het normale maatschappelijke risico moet worden bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde 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. Omstandigheden die in acht moeten worden genomen zijn verder de aard van de maatregel en de aard en de omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel.²¹ Bij de beantwoording van de vraag of een ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, 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 planologische beleid past.²²

²¹ AbRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, bevestigd in overzichtsuitspraak AbRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

²² AbRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986, bevestigd in overzichtsuitspraak AbRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

- 7.8 De vraag is dan ook of het voor de betrokken telers in de lijn der verwachting lag dat er op enig moment spuitzones zouden worden ingevoerd. Ook voor de beantwoording van deze vraag is naar onze mening van belang wat we hiervoor hebben beschreven ten aanzien van de mogelijkheid om spuitvrije zones in te voeren vanwege gezondheidsrisico's. Wij hebben geconcludeerd dat het op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten lastig is om te motiveren dat voor bloembollenteelt een bepaalde spuitvrije zone moet worden gehanteerd. Als dat de uitkomst is van onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgevoerd, wordt het in onze ogen moeilijk te betogen dat een ontwikkeling waarbij spuitzones worden ingesteld, in de lijn der verwachting lag. Als de rapporten worden bezien, ligt het juist niet in de lijn der verwachting dat spuitvrije zones worden ingevoerd. In die zin achten wij de kans op planschade dan ook reëel, gesteld dat 1) spuitvrijezones kunnen worden ingesteld en 2) bestaande telers onder het overgangsrecht kunnen worden gebracht.
- 7.9 Hoewel wij de kans op planschadeverzoeken reëel achten, verwachten wij dat de uit te keren planschadevergoedingen overzichtelijk zullen zijn nu immers inkomensschade (nog) niet vergoed zal worden en bij het bepalen van de vermogensschade rekening gehouden mag worden met de verzachtende werking van het overgangsrecht en dus met het feit dat de bollentelers het gebruik mogen voortzetten. De verzachtende werking van het overgangsrecht wordt te niet gedaan op het moment dat gekozen zou worden voor een uitsterfregeling. In dat geval zal de te vergoeden vermogensschade wel hoog kunnen uitvallen.
- 7.9.1 NB. Hiervoor hebben wij geschreven over de mogelijkheid van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan en de mogelijkheid voor het opnemen van een aanlegvergunningensysteem. In het geval van het wijzigingsplan, is planschade aan de orde als het wijzigingsplan wordt vastgesteld. Het wijzigingsplan is een van de schadeveroorzakende besluiten als bedoeld in artikel 6.1 Wro. Voor wat betreft het aanlegvergunningensysteem geldt dat opname hiervan in het bestemmingsplan wel leidt tot een inperking van het vrije gebruik van de percelen, maar dat de schade moeilijk zal zijn te onderbouwen omdat als de vergunning verleend wordt, geen schade wordt geleden. Een vergunningensysteem leidt dus niet per definitie tot schade en die schade zal dus moeilijk aan te tonen zijn.
- 7.10 In dit kader is van belang dat de Omgevingswet het opnemen van overgangsrecht in het omgevingsplan niet langer verplicht stelt. Dat betekent dat de regels van het omgevingsplan, als het niets voor het overgangsrecht regelt, onmiddellijke werking hebben. Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de grondeigenaren is het echter nodig dat op zijn minst aannemelijk wordt gemaakt dat de nieuw toebedeelde functie binnen redelijke (afzienbare) termijn zal worden verwezenlijkt.²³ Voor de vraag hoe de ontwikkeling kan worden uitgevoerd, kunnen regels met het oog op te realiseren milieuambities in het omgevingsplan opgenomen worden. De gemeente zal in dit geval in het omgevingsplan goed kunnen onderbouwen dat de spuitzones binnen afzienbare termijn worden verwezenlijkt. Naar zijn aard is de ontwikkeling immers een ontwikkeling die meteen kan ingaan, dit in tegenstelling tot het wegbestemmen van een functie omdat daar een andere functie wordt toegedacht. Maar het rechtszekerheidsbeginsel zal ook doorwerken in de termijn die aan de telers gegeven wordt om hun bedrijfsvoering aan te passen op de nieuwe regels. Het niet hanteren van een redelijke overgangstermijn kan het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan

²³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 166

onevenredig en daarmee onhoudbaar maken. Deze onevenredigheid zou kunnen worden weggenomen door een schadevergoedingsregeling voor de benadeelde telers vast te stellen.

- 7.11 Het voorgaande betekent niet dat als er geen overgangsrecht geldt, de gemeente geen schadevergoeding is verschuldigd aan de benadeelde telers. Integendeel zelfs, in onze ogen wordt die schadevergoeding zelfs hoger omdat – ander dan onder het huidige recht – de effecten voor de bollentelers niet worden verzacht door overgangsrecht en zij ook meteen inkomensschade lijden als gevolg van het ontbreken van overgangsrecht. Zeker als geen overgangstermijn wordt gesteld, kan de schade hoog uitvallen. Een schadevergoedingsverplichting volgt uit algemene wettelijke verplichtingen tot nadeelcompensatie vanwege rechtmatige overheidsbesluiten in samenhang met het recht op ongestoord genot van eigendom. Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet ziet op nadeelcompensatie voor rechtmatig overheidshandelen. Deze regeling gaat voor op de nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 van de Awb.

* * *