

Griffie
PVDA
De heer J. Puper
Raadhuislaan 1
7981 EL Diever

VERZONDEN - 9 SEP. 2019

Datum
9 september 2019

Ons kenmerk
250746

Uw brief

Uw kenmerk

Onderwerp
beantwoording schriftelijke vragen 17 juli en 24 juli 2019.

Geachte heer Puper,

Op 17 juli 2019 heeft u ons per mail en op 24 juli 2019 heeft u ons schriftelijk op basis van artikel 36 Reglement van orde gemeenteraad vragen gesteld namens uw fractie.

De wethouder heeft tijdens de behandeling van de voorjaarsnota op 9 juli gerefereerd naar een gesprek dat op 11 juli 2019 tussen de Provincie Drenthe en Overijssel, de gemeente Westerveld en het ministerie van LNV zou plaatsvinden.

Op 26 juli 2019 hebben wij u schriftelijk op de hoogte gesteld dat de behandeling van de vragen niet in de gestelde termijn van 30 dagen konden worden beantwoord.

Vragen

Op 17 juli 2019 heeft u via de mail aangegeven graag van het college te horen hoe het gesprek donderdag 11 juli 2019 is verlopen.

Op 24 juli 2019 ontving het college via de griffier de volgende vraag op basis van artikel 36 reglement van orde van de Gemeenteraad.

Vraag; Wat heeft het gesprek tussen het college, medewerkers van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en medewerkers van de provincie Drenthe inzake gewasbeschermingsmiddelen Westerveld van donderdag 11 juli 2019 opgeleverd?

Deze vraag was voorzien van de volgende toelichting;

Als reactie op de motie over spuitvrije zones, zoals die tijdens de behandeling van de Voorjaarsrapportage 2019 door de fractie van de PvdA is ingediend. Is door de wethouder aangegeven dat voor donderdag 11 juli 2019 een gesprek gepland stond tussen het college, het ministerie van LNV en medewerkers van de provincie Drenthe. Doel van het gesprek was om samen te kijken in hoeverre de partijen bij elkaar kunnen komen en de mogelijkheid voor het vormen van een pilot over hoe om te gaan met een zone. Daarop is door burgemeester toegezegd de raad regelmatig een tussenstand te geven over de voortgang van de te voeren gesprekken.

Op 11 juli 2019 heeft het overleg tussen het ministerie van LNV, de Provincies Drenthe en Overijssel en de gemeente Westerveld plaatsgevonden.

Dit gesprek heeft er toe geleid dat er een aantal vervolgstappen zullen worden genomen.

In het gesprek zijn de gemaakte stappen doorgesproken:

- De informatieavond RIVM/LNV 4 juli 2019.

Die avond is het onderzoek blootstelling omwonenden en de kamerbrief van het overleg van de tweede kamer op 6 juni 2019 toegelicht. Ook heeft de provincie aangekondigd samen met de gemeente en LNV stappen te zullen zetten om partijen te verbinden.

- Dezelfde dag zijn er moties aangenomen rondom gewasbeschermingsmiddelen in de tweede kamer.

- Er is toegezegd dat de overheid samen zal optrekken om te kijken waar de verbindingen te leggen zijn waardoor de polarisatie verminderd en we stappen kunnen zetten richting oplossingen.

Afspraken:

Afgesproken is dat iemand van statuur wordt benaderd ondersteund door een bureau. Zij gaan: Het gesprek op gang brengen. In eerste instantie wordt ingezet op het herstellen van de verhoudingen (verminderen polarisatie) en mensen in tweede instantie op milieu. De gesprekken vinden inmiddels plaats en zijn nagenoeg afgerond.

Aan de hand van de uitkomsten van de gesprekken zal worden onderzocht;

- In hoeverre zonering mogelijk is in zowel het vrijwillig spoor als in wet en regelgeving Bij voorkeur stappen in het vrijwillige spoor.

Het juridisch spoor duurt lang en de vraag is hoeveel resultaat dat heeft. Uitgangpunt zijn de onderzoeken van Hekkelman 2017 en Van Doorne 2019 waaruit blijkt dat het instellen van generieke zones in het bestemmingsplan op dit moment geen stand zal houden bij de Raad van State.

Op dit moment is niet duidelijk op welke wijze een zonering wel haalbaar zou zijn. Onderzocht moet worden welke mogelijkheden en instrumenten er zijn of zouden moeten komen.

Vervolg:

- Eind juli opdrachtverlening door LNV/Provincie om gesprek op gang te brengen.

Er is gevraagd aan een oud gedeputeerde ondersteund door een bureau om in gesprek te gaan met partijen met als doel te achterhalen wat er leeft rond het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie met de zorgen van omwonenden en waar de eventuele problemen en de oplossingen liggen, maar vooral ook hoe betrokkenen weer met elkaar in gesprek kunnen komen over de oplossingen en welke rol ze daarbij voor zichzelf zien.

9 september 2019

3 / 3

- tussenrapportage op proces eind augustus
De meeste gesprekken hebben inmiddels plaatsgevonden.
- 6 september terugkoppeling opbrengsten van de gesprekken
Na 6 september 2019 zal een korte samenvatting van de presentatie worden gemaakt die wij zullen delen met de raad.
- Afronding opdracht voor het Tweede Kamer debat, dat op 31 oktober zal plaatsvinden.

Als u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders



N.L.J.J. Dusink
secretaris



H. Jager
burgemeester

Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 - 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl



Gemeente Westerveld

Postbus 50
7970 AB HAVELTE

Per e-mail
cc

Nijmegen, 14 maart 2017

Ons kenmerk
Westerveld/spuitzones
20170023 - 1260149/1 - PB/RW/mc

Telefoonnummer
024-38 28 333

E-mail

Faxnummer
024-38 28 388

Betreft
Advies

Geachte heer /

U heeft mij verzocht de gemeente te adviseren met betrekking tot de zienswijzen van Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie met betrekking tot het ontwerp van het bestemmingsplan 'Buitengebied Agrarische gronden', voor zover daarin wordt verzocht om (kort weergegeven) spuitzones van 50 meter vanwege de bloembollenteelt.

0. Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. Zienswijzen
2. Problematiek
3. Regelgeving; goede ruimtelijke ordening
4. Jurisprudentie
 - 4.1 Spuitzones
 - 4.2 Belangen van telers
 - 4.3 Voorzorgsbeginsel
 - 4.4 Jurisprudentie met betrekking tot vergelijkbare thema's
5. Huidige wetenschappelijke inzichten
6. Bloembollen
7. Conclusie
8. Toekomst
9. Advies

Hekkelman advocaten en notarissen is de branchenaam waaronder Hekkelman Advocaten N.V. (KvK nr. 09170462) en Hekkelman Notarissen N.V. (KvK nr. 09170507) beide statutair gevestigd te Nijmegen, ieder voor zijn eigen rekening werken. Op deze dienstverlening zijn van toepassing de algemene voorwaarden, zie onder andere artikel 10 van de bepaling van de tarieven, die op de website is geplaatst.

1. Zienswijzen

Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie stellen zich op het standpunt dat een goede ruimtelijke ordening ertoe noopt spuitvrije zones van 50 meter (of breder) op te nemen in het bestemmingsplan. Zo geeft Stichting Bollenboos onder meer het volgende aan:

"(...) In deze zienswijze concluderen we echter dat daar [NB: voor het opnemen van spuitzones, PB] wel degelijk mogelijkheden voor zijn in de ruimtelijke ordening en dus ook in dit bestemmingsplan. Ruimtelijke ordening die voorziet in spuitvrije zones rondom met bestrijdingsmiddelen behandelde percelen is reëel en – belangrijker nog – in overeenstemming met de jurisprudentie.

Op 19 december 2016 is in het 'bollenoverleg' toelichting gegeven op de mogelijkheden om via de ruimtelijke ordening bij te dragen aan een oplossing van de problemen waarmee de bollenteelt gepaard gaat. De gemeente heeft daarvoor jurist Paul Bodden (Hekkelman advocaten uit Nijmegen) in de arm genomen. Uit zijn heldere uiteenzetting blijkt dat hiervoor uitgebreide jurisprudentie bestaat (zie de als bijlage bijgevoegde presentatie van dhr. Bodden). Bescherming tegen drift van bestrijdingsmiddelen dient primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening te worden geregeld. Daarom vragen we de gemeenteraad hiervoor bepalingen/regels in het bestemmingsplan op te nemen, waaronder het instellen van spuitvrije zones uitgaande van de hiervoor geldende norm van 50 meter. (...)"

Vereniging Milieudefensie stelt onder meer:

"(...) Niet eerder gewogen bestaande situaties moeten beoordeeld worden. Dat het een historisch gegroeide situatie is, is een ontoereikende onderbouwing.

(...)

Uit informatie verkregen van de jurist Paul Bodden komt een ander beeld naar voren dan uit de Reactienota. Weliswaar ziet wet- en regelgeving niet primair op de bescherming van gevoelige objecten tegen drift, maar kan dat wel vanuit de ruimtelijke ordening: bescherming van gevoelige objecten tegen drift van bestrijdingsmiddelen moet primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening worden geboden. Zie de powerpointpresentatie getiteld "Bollenteelt, gewasbestrijdingsmiddelen, spuitzone en bestemmingsplan" die we als bijlage van deze zienswijze digitaal opsturen.

(...)

Dus zijn er weinig argumenten om een spuitvrije zone van minder dan 50 meter in te stellen. Eerder zijn grotere zones denkbaar omdat de vergelijking met andere teelten negatief uitvalt vooral vanwege: het lange seizoen, de hoge spuitfrequentie en de relatief grote giftigheid van de gebruikte middelen. Het verplichten van gebruik van de beste driftreducerende spuitkoppen evenals het toepassen van bestrijdingsmiddelen in gelvorm kan enige uitkomst bieden. (...)"

Zoals ik in de volgende paragrafen zal toelichten, stellen Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie zich ten onrechte op het standpunt dat een goede ruimtelijke ordening zonder meer noopt tot het opnemen van regels ter zake spuitvrije zones in het bestemmingsplan 'Buitengebied Agrarische gronden'. Op grond van de jurisprudentie waarnaar wordt verwezen (die ik heb behandeld tijdens de presentatie op 18 januari 2017), is deze conclusie niet te trekken. De behandelde jurisprudentie ziet namelijk voor het overgrote deel op postzegelbestemmingsplannen voor een of enkele percelen en is

niet zonder meer relevant voor en van toepassing op een bestemmingsplan voor het volledige buitengebied, zoals Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie ten onrechte aannemen.

2. Problematiek

Wanneer gewassen worden bespoten met gewasbeschermingsmiddelen, komen deze middelen dikwijls niet alleen op het gewas zelf neer, maar ook in de (nabije) omgeving. Als in de omgeving sprake is van gevoelige functies¹ rijst de vraag of de gewasbeschermingsmiddelen een bedreiging vormen voor de volksgezondheid en of gelet daarop, al dan niet uit voorzorg, een spuitvrije zone (hierna ook 'spuitzone') aangehouden kan / moet worden tussen de gevoelige functies en de percelen met open teelt.

3. Regelgeving; goede ruimtelijke ordening

In geen enkele wettelijke regeling zijn afstanden vastgelegd die in acht moeten worden genomen voor spuitzones tussen gevoelige functies en percelen met open teelt waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (zoals bloembollenvelden).²

Nu wettelijke normen voor spuitzones ontbreken, dient de bestemmingsplanwetgever in het belang van een goede ruimtelijke ordening – op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening – te beoordelen of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Afgewogen moet worden of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen 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 een afstand aan te houden.³

Bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening dient niet alleen rekening te worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Ook de belangen van de (bestaande) telers bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten afgewogen worden.⁴ Zo kunnen bestaande telers niet zomaar onder het overgangsrecht worden geplaatst.⁵

¹ Volgens de jurisprudentie is hiervan sprake, indien ter plaatse langdurig mensen verblijven. Voorbeelden van gevoelige functies in de jurisprudentie zijn: burgerwoningen, bedrijfswoningen, bedrijfs- en kantoorruimten en bijbehorende erven van een landbouwmechanisatiebedrijf, kampeerplaatsen en bij gevoelige objecten behorende tuinen.

² Zo hebben bijvoorbeeld de richtafstanden die zijn opgenomen in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' hierop geen betrekking. Zie AbRS 29 juli 2015, zaaknummer 201408339/1/A1 en AbRS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1/R2.

³ Zie o.a. AbRS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1 en AbRS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1/R3.

⁴ Zie AbRS 26 maart 2014, zaaknummer 201306395/1.

⁵ Zie AbRS 10 september 2014, zaaknummer 201308924/1/R2.

4. Jurisprudentie

4.1 Spuitzones

Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk vindt.⁶ Deze jurisprudentie is voor het overgrote deel van toepassing op nieuwe ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt op grond van een postzegelbestemmingsplan (denk aan een bestemmingsplan voor een of enkele percelen waarbij de uitbreiding van een teeltbedrijf dan wel de ontwikkeling van nieuwe woningen of andere gevoelige functies aan de orde is). In beginsel is de afstand van 50 meter gebaseerd op de benodigde afstand bij fruitteelt.⁷ Volgens vaste rechtspraak kan een kortere of langere afstand ook aanvaardbaar zijn, indien hieraan een locatiespecifieke onderbouwing ten grondslag ligt.⁸ Onder meer indien sprake is van een andere teelt dan fruitteelt (zoals bloembollenteelt) wordt vaak een kortere afstand dan 50 meter aanvaardbaar geacht, afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden.⁹ Zo kan de spuittechniek van het type teeltgewas (zoals bij bloembollen) verschillen van de spuittechniek bij fruitbomen, waardoor een andere afstand dan 50 meter aanvaardbaar is. Bloembollen worden neerwaarts bespoten, zodat de drift doorgaans kleiner is dan bij het op- en zijwaarts bespuiten van fruitbomen.

Anders dan Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie aannemen, noopt deze jurisprudentie niet tot het opnemen van een algemene spuitzone van 50 meter voor alle relevante percelen in het bestemmingsplan voor het buitengebied. Niet alleen kan voornoemde jurisprudentie (die ziet op postzegelplannen) niet zomaar worden doorgetrokken naar een bestemmingsplan voor het volledige buitengebied, ook laat deze jurisprudentie juist zien dat de feitelijke omstandigheden (denk onder andere aan de spuittechniek en het type gewas) zorgen voor een andere drift en een andere mogelijk gewenste spuitzone. Gelet hierop zouden met name bloembollentelers door een vaste afstand van 50 meter onevenredig worden geschaad. Dit blijkt ook uit de hierna te bespreken onderzoeken en jurisprudentie.

4.2 Belangen van telers

De belangen van bestaande telers dienen eveneens te worden meegewogen. Van belang is bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014.¹⁰ De gemeenteraad van Geldermalsen had een lang bestaande situatie waarbij woningen op kortere afstand

⁶ Zie o.a. AbRS 18 september 2013, zaaknummer 201209567/1/R1.

⁷ Zie AbRS 15 februari 2006, zaaknummer 200504921/1 en AbRS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1/R2. Zie tevens de uitspraak van 23 juni 2004, zaaknummer 200400297/1, JB 2004/284.

⁸ Zie o.a. AbRS 25 april 2012, zaaknummer 201012191/1/R3, AbRS 7 december 2011, zaaknummer 201102511/1/T1/R2 en AbRS 30 april 2014, zaaknummer 201304742/1/R2.

⁹ Zie o.a. AbRS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1 en AbRS 5 december 2012, zaaknummer 201200904/1/R1.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2014:4036.

dan 50 meter liggen van een fruitteeltbedrijf waar gewasbestrijdingsmiddelen worden gebruikt, aanvaardbaar geacht. Hij vond dat het belang van het behoud van de bestaande situatie prevaleerde, aangezien niet vaststond dat de nadelige gevolgen van deze situatie zo groot waren dat deze niet langer aanvaardbaar waren. Ook had de gemeenteraad de financiële gevolgen bij de belangenafweging betrokken. De Afdeling overwoog te dien aanzien het volgende:

"(...) Uit artikel 3, lid 3.1.2, onder a, van de planregels in samenhang gezien met het verweerschrift van de raad, volgt dat de raad het noodzakelijk acht om in nieuwe situaties een afstand aan te houden van 50 meter tussen nieuwe boomgaarden en woningen. Nu het in dit geval gaat om een lang bestaande situatie, is het plan, anders dan [appellant] stelt, derhalve niet vastgesteld in strijd met het gemeentelijk beleid. De raad heeft bovendien gemotiveerd waarom een dergelijke afstandseis niet geldt in bestaande situaties. Hierbij is met name van belang dat de raad, onder verwijzing naar het rapport van de Gezondheidsraad en in reactie op de door [appellant] overgelegde rapporten van Nicure, heeft overwogen dat het belang bij behoud van de bestaande situatie in dit geval dient te prevaleren aangezien niet vaststaat dat de nadelige gevolgen hiervan vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht, waarbij de raad in zijn afweging heeft betrokken dat ook de financiële middelen ontbreken om de bestaande situatie te beëindigen. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de belangenafweging van de raad onredelijk is noch dat de motivering geen ruimtelijke relevante argumenten bevat. Het betoog faalt. (...)".

Een ander voorbeeld is een situatie in de gemeente Houten, waar de gemeenteraad een bepaling in het bestemmingsplan had opgenomen die het spuiten met gewasbestrijdingsmiddelen op gronden met een agrarische bestemming die zijn gelegen binnen 50 meter tot gevoelige objecten (zoals woningen met bijbehorende tuinen en erven) verbodt. Bestaande fruitteeltbedrijven binnen deze spuitzone van 50 meter bleven volgens de gemeenteraad (enkel) toegestaan op grond van het overgangsrecht. De Afdeling oordeelde dat de gemeenteraad niet aannemelijk had gemaakt dat een spuitzone van 50 meter tot gevoelige objecten noodzakelijk was. Bovendien was er geen zicht op beëindiging van het procederende teeltbedrijf binnen de planperiode van (maximaal) tien jaar (de productiecycclus van de appel- en perenbomen bedroeg 10 tot 15 jaar en 25 tot 40 jaar). In dat geval mag een situatie niet onder het overgangsrecht worden gebracht, aldus de Afdeling.¹¹

Van de andere kant is het niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, indien bij lang bestaande situaties geen enkele betekenis wordt toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen voor de omgeving. Zo overwoog de Afdeling in haar uitspraak van 26 maart 2014:

¹¹ AbRS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3342.

*"(...) 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 milieuhygiënische 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 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."*¹²

Zoals Vereniging Milieudefensie aangeeft, zal de gemeenteraad dus ook historisch gegroeide situaties moeten beoordelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Dit betekent echter niet zonder meer dat nieuwe inzichten er op dit moment voor zorgen dat een spuitzone opgenomen zou moeten worden.

Een voorbeeld waarin de inperking van bestaande mogelijkheden van telers door de Afdeling werd geaccepteerd, is de uitspraak van 18 januari 2012.¹³ In dat geval was sprake van een relatief beperkte inperking (achtereenvolgens werd 0,7 hectare en 40 m² van twee bestaande boomgaarden verboden middels de aanduiding 'boomgaarden niet toegestaan'). Ook gaf de gemeenteraad aan dat de financiële schade van de telers door de gemeenteraad zou worden gecompenseerd. Van belang is bovendien dat de telers niet hadden bestreden dat een spuitzone van 50 meter nodig was.

4.3 Voorzorgsbeginsel

Uit het voorzorgsbeginsel volgt 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 Staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade.¹⁴ Het voorzorgsbeginsel brengt echter niet met zich dat de enkele vrees voor risico's tot maatregelen moet leiden.¹⁵ Met hypothetische risico's die berusten op wetenschappelijk niet bewezen veronderstellingen, hoeft geen rekening te worden gehouden.¹⁶ Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de volksgezondheid beschermende maatregelen mag nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn.¹⁷ Er moeten dan wel redelijke gronden zijn om gevaar voor de volksgezondheid aan te nemen en bovendien moet de gevreesde schade significant zijn.¹⁸

¹² ECLI:NL:RVS:2014:1085.

¹³ ECLI:NL:RVS:2012:BV1169.

¹⁴ In de Nederlandse wetgeving is het voorzorgsbeginsel nog niet vastgelegd (in de toekomstige Omgevingswet is het voorzorgsbeginsel wel opgenomen, zie paragraaf 7 van dit advies), maar het Europees recht hanteert het als één van de leidende beginselen. Zie artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Zie voorts bijv. EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009/285 (*Tatar/Roemenië*).

¹⁵ Vgl. AbRS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, BR 2013/103.

¹⁶ T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals*.

¹⁷ C-157/96, *National Farmers Union* en C-180/96, *Verenigd Koninkrijk tegen Commissie*.

¹⁸ F. Onrust en T. Barkhuysen, *De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak*, in *Kansen in het Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing 2010, p. 15.

In de hiervoor genoemde uitspraak over het bestemmingsplan van de gemeente Houten¹⁹ lijkt de gemeenteraad een spuitzone in het bestemmingsplan te hebben opgenomen (mede) vanwege het voorzorgsbeginsel. De gemeenteraad bracht namelijk het volgende naar voren:

"(...) dat hij mede naar aanleiding van zorgen over de effecten van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid van omwonenden van landbouwpercelen waar deze middelen worden toegepast, die ook ten grondslag liggen aan het verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 18 april 2011 aan de Gezondheidsraad om advies uit te brengen over de vraag of omwonenden van landbouwpercelen gezondheidsrisico's lopen door toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, het bedrijfsmatig spuiten met gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen een afstand van 50 meter tot spuitgevoelige functies niet langer zonder meer in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Derhalve heeft de raad uit voorzorg in het plan een bepaling opgenomen die het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen op gronden met een agrarische bestemming die zijn gelegen binnen een bepaalde afstand tot spuitgevoelige functies verbiedt. Daarbij heeft de raad aangesloten bij de door de Afdeling in het algemeen niet onredelijk geachte vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Bestaand gebruik kan volgens de raad onder het algemene overgangsrecht worden voortgezet. (...)"
(onderstreping mijnerzijds, PB).

De Afdeling gaat in haar uitspraak niet met zoveel woorden in op het voorzorgsbeginsel. Wel merkt de Afdeling op dat de zorgen voor de volksgezondheid bij het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen (die ten grondslag liggen aan het rapport van de Gezondheidsraad, waarover hierna meer) niet met zich brengen dat een spuitzone noodzakelijk is. De Afdeling overwoog:

"(...) De drie percelen van [appellant] in het plangebied, waarvan een in gebruik is voor fruitteelt, hebben de bestemming "Agrarisch". De raad heeft met de verwijzing naar de aan het onderzoek van de Gezondheidsraad ten grondslag liggende zorgen alsmede de zogenoemde vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt niet aannemelijk gemaakt dat op de gronden met de bestemming "Agrarisch" een verbod op het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen een afstand van 50 meter tot woningen en andere spuitgevoelige functies noodzakelijk is. (...)"
(onderstreping mijnerzijds, PB).

Op dit moment zie ik nog geen, althans onvoldoende, reden om met het oog op de teelt van bloembollen op grond van het voorzorgsbeginsel 'algemene spuitzones' op te nemen in een bestemmingsplan voor het buitengebied. Naast de hiervoor behandelde jurisprudentie, verwijs ik hierbij naar vergelijkbare jurisprudentie over bestemmingsplannen ten aanzien van het thema 'gewasbeschermingsmiddelen en grondwater' en het thema 'veehouderij en volksgezondheid', alsmede naar de huidige stand van de wetenschap.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2014:3342.

4.4 Jurisprudentie met betrekking tot vergelijkbare thema's

Met betrekking tot het thema 'gewasbeschermingsmiddelen en grondwater' is de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016 over het bestemmingsplan voor het buitengebied van Ommen relevant.²⁰ De Afdeling oordeelde dat de gemeenteraad van Ommen ten onrechte in het bestemmingsplan een verbod op bollenteelt en akkerbouwmatige slerteelt voor grondwaterbeschermingsgebieden had opgenomen. De Afdeling overwoog:

"(...) Een regulering waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid te gebruiken gewasbeschermingsmiddelen in verschillende teelten kan vanuit planologisch oogpunt gewenst zijn. De raad dient bij het opnemen van een dergelijke regeling wel te onderzoeken of dit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Hiervoor is het onvoldoende om te verwijzen naar de afweging die in het kader van het voorheen geldende plan is gemaakt. In zijn afweging dient de raad ook nieuwe inzichten te betrekken ten opzichte van het moment dat het voorheen geldende plan werd vastgesteld. De verwijzing naar het Alterra rapport ("De ecologische gevolgen van bollenteelt op de Veluwe" van juni 2014), de Nota ("Gezonde Groei, Duurzame Oogst, Tweede nota van duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023" van mei 2013 opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken) en het rapport van de Gezondheidsraad ("Gewasbescherming en omwonenden" van 2014 opgesteld door de Gezondheidsraad) is onvoldoende als onderbouwing van het verbod in artikel 25, lid 25.2, van de planregels.

Hierbij is van belang dat in het Alterra rapport, de Nota en het rapport van de Gezondheidsraad niet staat hoe groot het risico van het bestrijdingsmiddelengebruik in de bollenteelt en akkerbouwmatige slerteelt voor de kwaliteit van het grondwater is. Dit wordt met betrekking tot het Alterra rapport in de beantwoording van de Kamervragen door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu eveneens onderkend. Ook heeft de raad niet in zijn afweging betrokken dat het CTGB de risico's van individuele middelen beoordeelt. Onder meer vanwege de beoordeling door het CTGB zag de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen aanleiding om gevolgen aan de conclusies uit het Alterra rapport te verbinden. Voorts is van belang dat volgens de voortgangsrapportage er geen aanwijzingen zijn dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt en akkerbouwmatige slerteelt een nadelig effect heeft op de kwaliteit van het grondwater. De raad heeft verder geen gegevens over de lokale situatie overgelegd. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen schieten de aan het plan ten grondslag gelegde rapporten tekort om als grondslag te dienen voor het standpunt van de raad dat er een verband is tussen verontreiniging van het grondwater en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt en akkerbouwmatige slerteelt. De raad heeft in zoverre bij de voorbereiding van het plan niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaard.

Het betoog slaagt.

3.10. Voorts heeft de raad ter zitting erkend dat niet is uitgesloten dat ten tijde van de vaststelling van dit plan percelen in gebruik waren voor bollenteelt waarop thans het verbod zoals neergelegd in artikel 25, lid 25.2, van de planregels van toepassing is. Het is daardoor niet uitgesloten dat door dit plan bestaand, legaal gebruik onder het overgangsrecht is gebracht. De raad heeft in het kader van de vaststelling van het plan ten onrechte niet onderzocht of en zo ja, in hoeverre ondernemers door dit verbod in hun belangen

²⁰ ECLI:NL:RVS:2016:1558.

worden geraakt. De raad heeft in zoverre bij de voorbereiding van het plan niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard."

Ten aanzien van het thema 'veehouderij en volksgezondheid' is de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015 relevant.²¹ De gemeenteraad van Bladel had in het bestemmingsplan voor het buitengebied een zone van 100 meter verplicht gesteld tussen veehouderijen en recreatie. De Afdeling overwoog ter zake als volgt:

"(...) Op pagina 6 van de Plattelandsnota, die de raad als bijlage 1 bij de toelichting aan het plan ten grondslag heeft gelegd, staat dat het rapport van de Gezondheidsraad over gezondheidsrisico's rond veehouderijen geen nieuwe inzichten biedt, omdat onderzoeksgegevens onvoldoende wetenschappelijk en wettelijk houvast geven voor de te nemen preventieve maatregelen of te hanteren normen. Uit deze passage in de Plattelandsnota volgt verder dat GGD Nederland bij brief van 11 december 2012 in reactie op dit rapport een algemeen advies heeft verstrekt om uit een oogpunt van voorzorg een afstand van 250 m tussen veehouderijen en burgerwoningen aan te houden. Uit artikel 16, lid 16.5.1, aanhef en onder a, van de planregels volgt dat indien een perceel met de bestemming "Recreatie" zich binnen 100 m tot een bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf 1" bevindt, een aanduiding voor recreatie voor dat perceel niet mag worden gewijzigd ten behoeve van een andere vorm van recreatie. De raad heeft toegelicht dat deze planregeling is opgenomen vanwege bezorgdheid over de invloed van veehouderijen op de volksgezondheid en vanwege het advies van GGD Nederland om het voorzorgsprincipe leidend te laten zijn binnen een straal van 250 m rondom veehouderijen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 10 september 2014 in zaak nr. 201208940/1/R3, zijn aspecten van volksgezondheid een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang. De raad heeft de bevoegdheid om een regeling in het plan op te nemen ter behartiging van ruimtelijk relevante belangen zoals aspecten van volksgezondheid, bijvoorbeeld door het hanteren van een afstand tussen bepaalde functies. Hier dient wel een voldoende draagkrachtige motivering aan ten grondslag te liggen. De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen uit te gaan van een minimale afstand van 100 m tussen veehouderijen en de recreatieve functies op het perceel [locatie 11], acht de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad heeft aangegeven dat hij de door de GGD Nederland aanbevolen afstand van 250 m tussen veehouderijen en burgerwoningen te bezwaarlijk acht voor voormalige veehouderijen die naar andere functies zijn omgeschakeld en die in de buurt van veehouderijen zijn gelegen. De raad heeft echter niet inzichtelijk gemaakt waarom een afstand van 100 m voor [appellant sub 9] niet te bezwaarlijk zou zijn. Hierbij is van belang dat [appellant sub 9] ter zitting naar voren heeft gebracht dat ingevolge het bepaalde onder a van voormeld artikellid een strook van ongeveer 60 m op zijn perceel niet kan worden gebruikt voor wijziging naar een andere vorm van recreatie. Het betoog slaagt. (...)"

²¹ ECLI:NL:RVS:2015:3394.

Voorts wijs ik, wederom ter vergelijking, op de jurisprudentie die is verschenen naar aanleiding van het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden²² (hierna: het 'VGO-rapport') dat op 5 juli 2016 is gepubliceerd. Illustratief is de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2016.²³ In die kwestie lag de vormverandering van het bouwvlak van een intensieve veehouderij voor. Appellant voerde aan dat uit het VGO-rapport volgt dat de geursituatie slecht is voor de gezondheid. Op dit punt overwoog de Afdeling dat in het rapport in het algemeen verbanden zijn onderzocht tussen het wonen in de omgeving van veehouderijen en de gezondheid. Sommige effecten zijn negatief voor de gezondheid, andere positief. Volgens de Afdeling had appellant niet aannemelijk gemaakt dat uit het VGO-rapport kan worden afgeleid dat de in het plan voorziene ontwikkeling onaanvaardbare negatieve gezondheidseffecten heeft. Het komt erop neer dat het VGO-rapport nog niet de algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten heeft opgeleverd die nodig zijn om ruimtelijk beleid op te baseren.²⁴

5. Huidige wetenschappelijke inzichten

Meest recent heeft de Gezondheidsraad als volgt geadviseerd:

"(...) Het zal nog enige tijd duren voor het door de commissie voorgestelde blootstellings-onderzoek meer duidelijkheid zal verschaffen over de blootstelling van omwonenden van land- en tuinbouwpercelen (inclusief agrariërs en hun gezinnen) aan chemische gewasbeschermingsmiddelen.

(...)

Het is onduidelijk of omwonenden in Nederland in zo'n mate aan gewasbeschermingsmiddelen worden blootgesteld dat daar risico's voor hun gezondheid uit voort kunnen vloeien. De commissie constateert dat er in ons eigen land nauwelijks onderzoek is verricht naar de blootstelling en gezondheidstoestand van omwonenden van land- en tuinbouwgronden in relatie tot het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

(...)

Spruitvrije zones en afstandseisen: dit zijn maatregelen die aanzienlijke financiële consequenties kunnen hebben. Een probleem is dat wetenschappelijk niet goed is aan te geven hoe de relatie tussen afstand tot een behandeld perceel en blootstelling (en dus risico) precies is. Die varieert met de aard van het middel, de formulering, de toedieningswijze, de inrichting van het landschap en de weersomstandigheden. Wel kan men stellen dat met toenemende afstand de blootstelling daalt. Als de toelating goed is geregeld en alle regels en voorschriften in de praktijk goed worden nageleefd, zouden de risico's voor omwonenden in principe afgedekt moeten zijn en afstandscriteria niet nodig zijn. Spruitvrije zones en afstandscriteria zijn volgens de commissie daarom meer op te vatten als maatregelen die een (extra) veiligheidsmarge bieden, omdat bepaalde zaken in de toelatingsprocedure (nog) niet goed geregeld zijn en omdat in de praktijk de voorschriften niet altijd worden

²² RIVM, 5 juli 2016, kenmerk 2015 - 0058.

²³ ECLI:NL:RVS:2016:2687.

²⁴ Zie hierover nader: Paul Bodden, *Gezondheidsrisico's van veehouderijen*, TO mei 2014, p. 18 e.v.

nageleefd. Op dit moment is onbekend wat de blootstellingsniveaus van omwonenden zijn en dus of vermindering van de blootstelling wel nodig is. Op grond van de huidige onzekerheid kan men het instellen van spuitvrije zones zowel bepleiten als afwijzen. (...)”²⁵

Om de mogelijke gezondheidsrisico's te onderzoeken, heeft het RIVM begin 2016 een tweeledig onderzoek gestart. Enerzijds wordt er onderzoek gedaan naar de blootstelling van omwonenden aan bestrijdingsmiddelen (het Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO)). Dit blootstellingsonderzoek is gestart met een onderzoek naar de blootstelling in gebieden met bloembollenteelt. Op basis van dit onderzoek kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over mogelijke gezondheidsrisico's voor omwonenden. Hiervoor is er in maart 2016 een verkennend gezondheidsonderzoek gestart dat momenteel wordt uitgevoerd door het RIVM, het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) en het Nederlands Instituut voor onderzoek van gezondheidszorg (NIVEL). Dit onderzoek loopt tot eind 2017. Totdat de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn, zullen er geen teeltvrije zones worden opgelegd in een wettelijke regeling.²⁶ Wegens onvoldoende wetenschappelijk onderzoek acht de staatssecretaris het juridisch niet houdbaar om op dit moment een spuitvrije zone verplicht te stellen. Dit standpunt is gebaseerd op een advies van de landsadvocaat. De landsadvocaat adviseert om met algemene regels te wachten tot het blootstellingsonderzoek is uitgevoerd. De landsadvocaat ziet momenteel geen juridische grondslag aanwezig voor een verplichte spuitzone. Onder meer het voorzorgsbeginsel biedt deze grondslag niet. Hierbij acht de landsadvocaat cruciaal dat er, gelet op het rapport van de Gezondheidsraad, onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is over mogelijke gezondheidsrisico's door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen om dergelijke ingrijpende maatregelen te kunnen invoeren.²⁷

6. Bloembollen

Specifiek ten aanzien van bloembollen is verder nog het onderzoek 'Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven' van belang (hierna kortweg: 'het bloembollenonderzoek').²⁸ Dit onderzoek komt aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2009:

"(...) In het plan is een bufferzone opgenomen van 30 meter tussen gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming en gronden die worden gebruikt voor de wisselteelt van bloembollen. Voor zover ter onderbouwing van deze afstand door het college in navolging van de raad is verwezen naar jurisprudentie van de Afdeling wordt overwogen dat, anders dan het college stelt, geen sprake is van vergelijkbare gevallen. De uitspraken waarnaar door het college is verwezen hebben geen betrekking op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten, waarbij in neerwaartse richting wordt gespoten, zoals bij de teelt van bloembollen, zodat niet zonder meer bij de in die uitspraken genoemde minimale afstanden kan worden aangesloten.

²⁵ Zie het advies van de Gezondheidsraad van 29 januari 2014 (*Gewasbescherming en omwonenden*), p. 123, 125 en 118.

²⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 27 858, nr. 311, p. 3.

²⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 27 858, nr. 311, p. 2.

²⁸ Universiteit Utrecht, februari 2009.

Voorts is door LTO Noord en de KAVB het rapport "Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven" van februari 2009 (hierna: tegenrapport) overgelegd. Het tegenrapport is op verzoek van LTO Noord en de KAVB opgesteld door prof. dr. ir. D.J.J. Heederik, als hoogleraar verbonden aan het Institute for Risk Assessment Sciences, Divisie Milieu-epidemiologie, van de Universiteit Utrecht. Volgens het tegenrapport zijn de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de teelt van bloembollen voor de gezondheid van omwonenden verwaarloosbaar klein. Ter zitting heeft prof. dr. ir. D.J.J. Heederik in dit verband verklaard dat hij het vanuit het oogpunt van de volksgezondheid niet noodzakelijk acht om vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een bufferzone te hanteren tussen gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming en gronden die worden gebruikt voor de wisselteelt van bloembollen.

Gelet op het vorenstaande en nu het college voorts heeft volstaan met de stelling dat niet onomstotelijk is komen vast te staan dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de wisselteelt van bloembollen geen gevolgen heeft voor de gezondheid van omwonenden, is niet gebleken waarom een bufferzone van 30 meter noodzakelijk is. Uit het bestreden besluit blijkt voorts niet waarom een zone van 30 meter uit het oogpunt van hinder gerechtvaardigd is. Uit het vorenstaande volgt dat onvoldoende is onderzocht waarom een verbod om binnen een afstand van 30 meter van de grens van gronden met een woonbestemming of met een verblijfsrecreatieve bestemming gronden te gebruiken voor de wisselteelt van bloembollen noodzakelijk is. De Afdeling is van oordeel dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van het besluit te betrachten zorgvuldigheid. (...).²⁹

In de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012 komt het bespuiten van bloembollen eveneens aan de orde:

"(...) De raad stelt zich voorts op het standpunt dat wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een afstand van minimaal 10 meter tussen het agrarische perceel en (bedrijfs)woningen binnen de gemeente een gebruikelijke afstand is. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt niet tot gezondheidsrisico's, aldus de raad. De raad heeft ter motivering van zijn standpunt dat de overlast ten gevolge van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperkt zal zijn verwezen naar het rapport "Blootstellingsrisico's aan gewasbeschermingsmiddelen voor omwonenden van bollenteelt-bedrijven" van prof. dr. ir. D.J.J. Heederik, van het Institute for Risk Assessment Sciences, Divisie Milieu-epidemiologie, van de Universiteit Utrecht van februari 2009 (hierna: het rapport gewasbeschermingsmiddelen).

(...)

Uit het rapport gewasbeschermingsmiddelen volgt dat het uitwaaien van de nevel hoofdzakelijk afhankelijk is van de meteorologische omstandigheden en de gebruikte spuittechniek. Het betreft derhalve factoren waarmee rekening kan worden gehouden. Daarbij geldt voorts dat bij open teelten zoals de teelt van bloembollen in neerwaartse richting wordt gespoten, vanaf een geringe afstand tot de grond. Het uitwaaien van de nevel wordt daardoor beperkt. Gelet op de afstand van 15 m tussen het perceel van [appellant sub 1] en de voorzienende bedrijfswoningen in samenhang met de omstandigheid dat uit het landschapsplan volgt dat voorzien moet worden in een "filter van bomen die in een dichter plantverband

²⁹ Zaaknummer 200801516/1.

zijn gezet" ter afscherming van de percelen met bedrijfswoningen van de ten westen daarvan gesitueerde gronden van [appellant sub 1], zal het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen volgens de raad naar verwachting niet hoeven leiden tot hinder of het niet langer aanwezig zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de bedrijfswoningen en dientengevolge tot beperkingen van de bedrijfsvoering van [appellant sub 1]. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. (...)"³⁰

Gelet op het voorgaande stelt Vereniging Milieudefensie zich ten onrechte op het standpunt dat bij de bollenteelt een grotere spuitzone dan 50 meter noodzakelijk zou zijn. Op grond van het bloembollenonderzoek en de jurisprudentie waarin naar dit onderzoek wordt verwezen, ligt dit (juist) niet voor de hand. Gelet op de neerwaartse spuittechniek bij bollenteelt is de drift namelijk kleiner dan bij andere teelten.

7. Conclusie

Op dit moment lijkt er (nog) geen grond om in het bestemmingsplan voor het buitengebied een algemene regeling voor spuitzones op te nemen vanwege de teelt van bloembollen. Anders dan Stichting Bollenboos en Vereniging Milieudefensie stellen, noopt een goede ruimtelijke ordening hiertoe (nog) niet, nu algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ontbreken. Bovendien spelen de belangen van de (bestaande) telers in het plangebied een rol. Deze belangen dienen meegenomen te worden in de belangenafweging, waarbij van relevant is dat bestaande telers niet zomaar onder het overgangsrecht kunnen worden geplaatst.

8. Toekomst

Voor de volledigheid merk ik op dat in de toekomst rekening dient te worden gehouden met een drietal ontwikkelingen, die andere inzichten en conclusies met zich kunnen brengen:

1. De uitkomsten van het landelijk onderzoek naar de gevolgen van drift voor de volksgezondheid;
2. De inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
3. De inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de eerste plaats zouden eind 2017 uit het landelijk onderzoek van het RIVM, het IRAS en het NIVEL (wel) algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de risico's van drift voor de volksgezondheid en de benodigde maatregelen (zoals een spuitzone) kunnen volgen.

Ten tweede is van belang dat in de loop van 2017 een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking zal treden op grond waarvan men wordt verplicht tot een

³⁰ Zaaknummer 201200904/1/R1.

driftreductie van 75%.³¹ Na inwerkingtreding van deze wijziging mag bij de vaststelling van het bestemmingsplan (bij de beoordeling van de gevolgen voor de volksgezondheid) waarschijnlijk rekening worden gehouden met deze driftreductie. Ter vergelijking wijs ik op de uitspraken van de Afdeling waaruit blijkt dat (onder meer) rekening mag worden gehouden met de ligging van het teeltperceel aan een sloot/watergang. In dat geval dient op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer een spuitzone aangehouden te worden en dient te worden gespoten met driftreducerende spuitkoppen.³² Deze omstandigheid mag echter niet de enige reden zijn om een situatie ruimtelijk aanvaardbaar te achten.³³ In het kader van een goede ruimtelijke ordening (en niet enkel op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer) moet worden beoordeeld of het bestemmingsplan leidt tot een aanvaardbare situatie.³⁴

Overigens, anders dan Vereniging Milieudefensie in haar zienswijzen oppert, kan het bestemmingsplan het gebruik van driftreducerende spuitkoppen niet verplichten. Op grond van de jurisprudentie mag het gebruik van driftreducerende spuitkoppen niet planologisch worden verplicht. In de uitspraak van 7 januari 2015 overweegt de Afdeling dat het verplichtstellen van driftreducerende koppen in de planregels (met een driftreductie van 90%) niet is toegestaan.³⁵ De Afdeling oordeelt dat anders sprake is van een ongeoorloofde doorkruising. De essentiële gezondheids- en veiligheidseisen (ingevolge de Machinerichtlijn) zijn al geïmplementeerd via het Warenbesluit machines.

Tot slot wijs ik op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in het voorjaar van 2019).³⁶ In de Omgevingswet wordt het voorzorgsbeginsel vastgelegd. Op grond van artikel 1.7 moet een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen en, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk beperken, en als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege laten, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd. Verder wordt in artikel 3.3 expliciet geregeld dat het bevoegd gezag in een omgevingsvisie rekening moet houden met het voorzorgsbeginsel. Dit betekent dat het bevoegd gezag in zijn beleid aandacht moet besteden aan het voorzorgsbeginsel (welk beginsel overigens niet in de Omgevingswet is gedefinieerd). Dit beleid kan doorwerken naar het bestemmingsplan (na inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan).

³¹ Het voorgestelde artikel 3.78a. Zie *Stcrt.* 2016, 32229. Zie voorts de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 15 december 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/277352). Hier wordt gesproken over de inwerkingtreding "op een zo vroeg mogelijk moment in de eerste helft van 2017".

³² Zie o.a. AbRS 4 mei 2016, zaaknummer 201506413/1/R2 (*Beuningen*).

³³ Zie o.a. AbRS 25 april 2012, zaaknummer 201108990/1/R3 (*Dongen*).

³⁴ AbRS 14 februari 2010, zaaknummer 200905405/1/R1.

³⁵ ECLI:NL:RVS:2015:4

³⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, nr. 186, p. 3.

9. Advies

Gelet op het vorenstaande adviseer ik om de zienswijzen van Stichting Bollenboos en Vereniging Milleudefensie, voor zover deze zien op standaardspultzones, aan de hand van het voorgaande gemotiveerd te weerleggen en het bestemmingsplan niet aan te passen.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman

advocaat

NOTITIE

Aan	Gemeente Westerveld
Van	Van Doorne N.V.
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 blijkt van 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 aanlegvergunningenstelsel 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 aanlegvergunningensysteem 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 allerm minst 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 voorzorgsbeginsel. 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, gezonder 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 hoofdlijnen van 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, "Hoofdpijnen 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.

* * *