

Aan
Wimbart De Kleuver
Kopie aan
Archief afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit
Van
Gert-Jan van de Bovenkamp

Advies gezondheidsrisico's omwonenden van landbouwpercelen door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen t.b.v. bestemmingsplan Agrarisch gebied Buitenvaart

Datum
28 juni 2016

Kenmerk

Aanleiding:

N.a.v. een vooroverlegreactie van LTO Glaskracht Nederland over de in het concept ontwerp bestemmingsplan opgenomen afstandseisen i.v.m. gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, is uitgezocht wat de wetenschap, regelgeving en jurisprudentie hierover zeggen en wat dit vervolgens voor het bestemmingsplan betekent. Dit is vervolgens met LTO-glaskracht telefonisch besproken.

Pagina
1/6

LTO-glaskracht heeft ondanks deze uitwisseling van kennis en het standpunt van de gemeente, een zienswijze hierover ingediend inzake het ontwerp bestemmingsplan.

Onderstaande dient ter onderbouwing van onze reactie op deze zienswijze en is op het volgende gebaseerd:

- advies Gewasbescherming en omwonenden van de Gezondheidsraad, 29 januari 2014;
- kabinetsreactie op dit advies, van 18 februari 2014;
- voortgangsbrief over de in deze kabinetsreactie aangekondigde acties van 18 mei 2015.

Mogelijkheden van de Ruimtelijke Ordening:

Omwonenden zijn onder andere ongerust over de geringe afstand tussen agrarische percelen en woningen. Afstandseisen zijn niet wettelijk vastgelegd. Alleen voor glastuinbouw golden tot 2013 wel wettelijke afstandseisen. Afstandseisen kunnen nu wel in ruimtelijk beleid worden vastgelegd, in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening'. Het gaat er dan om of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Welke afstanden in de ruimtelijke afweging geschikt zijn, laat de wetgever aan de praktijk over. Vaak is dat de gemeentelijke praktijk, in bestemmingsplannen, waarbij lokale belangen worden afgewogen. Jurisprudentie speelt daarom een belangrijke rol. De situatie voor de uitspraken komt naar voren dat zowel het aanhouden van afstanden als het afwijken daarvan, goed onderbouwd dienen te worden; de beslissingen van de RvS blijken beide kanten op te zijn gevallen.



Wetenschappelijk is niet goed 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. Tijdens en kort na het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen de concentraties in de omgeving van de toepassingsplaatsen tijdelijk oplopen. Door verdunning, afbraak en neerslag nemen de concentraties zowel in de tijd als met de afstand tot de bron weer snel af (GR, 2014). Spuitvrije zones en afstandscriteria zijn volgens de Gezondheidsraad daarom meer op te vatten als maatregelen die een (extra) veiligheidsmarge bieden, omdat bepaalde zaken in de toelatingsprocedure (nog) niet goed geregeld zijn (zie 2.2.2) en omdat in de praktijk de voorschriften niet altijd worden nageleefd.¹

Datum
28 juni 2016

Kenmerk

Pagina
2/6

Glastuinbouw

In 1996 werden wettelijke eisen van kracht voor de afstand tussen kassen en woningen². Voor kassen gebouwd na 1996 gold een afstandseis van 50 meter tot een rij woningen of een gevoelig object zoals een school en 25 meter tot een losse woning. Voor kassen die al voor 1996 gebouwd waren golden afstanden van 25 meter respectievelijk 10 meter. Als niet aan deze afstandseisen werd voldaan, moest in een vergunningprocedure worden nagegaan of nadelige gevolgen, die door het bedrijf konden worden veroorzaakt, door andere maatregelen te voorkomen waren. Sinds 2013 zijn echter alle milieuregels voor de glastuinbouw opgenomen in het Activiteitenbesluit Milieubeheer en daar staan geen eisen meer in voor de afstand tussen kassen en woningen. Die afstanden vallen nu onder het ruimtelijk beleid (Infomil, 2013).

De Raad van State heeft uitspraken gedaan over de afstand tussen glastuinbouwbedrijven en woningen van derden die nu nog steeds relevant zijn. Een TNO rapport uit 1992 speelde daarin een belangrijke rol. Uit dit rapport blijkt dat de lengte van de lijwervel voor een kas maximaal 25 meter bedraagt.

Binnen die afstand is er beperkte verdunning van de concentratie gewasbeschermingsmiddelen die buiten de kas komen (TNO, 1992). In uitspraken van de Raad van State wordt daarom uitgegaan van minimaal 25 meter als veilige afstand tussen een tuinbouwkas waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en woningen van derden. Alleen goed gemotiveerd en met onderzoek onderbouwd kon hiervan worden afgeweken (zie de site van de Raad van State, bijvoorbeeld uitspraak nr. E03.95.1762, 1999 en 200103533/1, 2002).

Open teelten

Open teelten (zoals akkerbouw, boomgaarden, -kwekerijen, bollenteelt) vallen normaal gesproken alleen onder het Activiteitenbesluit. Er is geen omgevingsvergunning nodig voor het bedrijf zelf, maar eventueel wel een lozingsvergunning. Voor open teelten zijn nooit wettelijke afstandseisen tot woningen geformuleerd. Er zijn wel afstandseisen voor de minimale afstand tot een watergang (zie paragraaf 2.3.1).

¹ GR, 2014 : Op grond van de huidige onzekerheid kan men het instellen van spuitvrije zones zowel bepleiten als afwijzen. *Uiteindelijk gaat het om een politieke keuze.*

² De toepassing van bestrijdingsmiddelen is bij het stellen van bedoelde afstandseisen een belangrijk aandachtspunt geweest. Echter, Ter voorkoming van misverstanden zij er nog eens op gewezen dat de in artikel 1, derde en vierde lid, aangegeven afstanden niet alleen in verband met het gebruik van bestrijdingsmiddelen zijn opgenomen, maar zijn gesteld met het oog op de nadelige gevolgen voor het milieu, die een tuinbouwbedrijf in totaal voor de directe omgeving kan veroorzaken. De in artikel 1, derde lid, opgenomen regeling stelt gemeenten in staat om het verder oprukken van tuinbouwbedrijven in de richting van woningen beter in de hand te houden. De aangegeven afstanden kunnen tevens worden gebruikt als handreiking voor het opstellen van bestemmingsplannen, waarin is voorzien in de vestiging van nieuwe tuinbouwbedrijven in de nabijheid van woningen, de uitbreiding van bestaande tuinbouwbedrijven in de richting van woningen of de bouw van woningen nabij bestaande tuinbouwbedrijven.



Het aantal behandelingen met gewasbeschermingsmiddelen is afhankelijk van diverse omstandigheden en ziektedruk en kan oplopen tot \pm 20 maal per seizoen. Bij boomgaarden worden gewasbeschermingsmiddelen veelal onder hoge druk in de bomen gespoten. Hierdoor kan gemakkelijk drift optreden. De drift kan tientallen meters bedragen en is afhankelijk van de weersgesteldheid (windsnelheid), toedieningstechnieken en de omgeving (beplanting).

Windstil weer kan niet altijd worden afgewacht in verband met ziekterisico's. Driftdepositie neemt af met de afstand. Door maatregelen met betrekking tot de spuittechniek, het spuitregime en de afscherming kan de afstand verkleind worden waarop driftdepositie acceptabel is. Afschermende beplanting heeft een variabele bescherming. Bespuitingen beginnen vaak al voordat de afschermende beplanting in blad staat. En bespuitingen hoeven niet op te houden als de beplanting het blad weer heeft verloren.

Voor fruitboomgaarden wordt de afstand tot omliggende woningen sinds het midden van de jaren '90 vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen. Uit uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State valt af te leiden dat in de fruitsector de regel gehanteerd wordt om een afstand aan te houden van 50 meter tot gevoelige functies. Modelberekeningen van TNO vormden hiervoor de basis (GR, 2014). Deze in de praktijk gebruikte afstand is indicatief. Dat wil zeggen dat er van deze afstand kan worden afgeweken, mits deze afwijking goed wordt onderbouwd. *Hoe groter de afwijking, hoe sterker de onderbouwing dient te zijn.* Dat is maatwerk omdat elk geval anders en apart onderzocht en afgewogen moet worden of er bijzondere omstandigheden zijn die een afwijking rechtvaardigen. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn onder andere de aard van de ruimtelijke plannen, de berekeningsmethode van het voor de onderbouwing uitgevoerde onderzoek, de te gebruiken gewasbeschermingsmiddelen en driftreducerende technieken en overheersende windrichting (Harberink, 2010). *Ook bij andere open teelten dan bij fruitboomgaarden worden deze afwegingen gemaakt voor het bepalen van de afstand tot gevoelige bestemmingen.*

Die lokale afwegingen worden met regelmaat voorgelegd aan de Raad van State. Bijvoorbeeld door een agrariër die vreest dat beoogde woningbouw zijn bedrijfsmatige activiteiten teveel beperkt of toekomstige uitbreidingsmogelijkheden verhindert, of door omwonenden die vinden dat een te geringe afstand tussen het agrarisch bedrijf en hun woning is vastgelegd in het bestemmingsplan. De indicatieve afstand van 50 meter wordt daarbij meestal wenselijk geacht, zie bijvoorbeeld 201004293/1/R4 (2011), 201006290/1/R2 (2012) en 201012191/1/R3 (2012). Afwegingen met betrekking tot het neerwaarts spuiten in de bollenteelt in combinatie met het geschatte lage gezondheidsrisico voor omwonenden hebben er daarentegen toe geleid dat een gemeentelijk verbod niet doorging. Het betrof een verbod op bollenteelt binnen een zone van 30 meter waarop een woonbestemming lag (RvS 200801516/1, 2009). *Uit de uitspraken blijkt dat ook tuinen in het kader van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden.*

De richtafstanden die worden gehanteerd in de VNG uitgave Bedrijven en milieuzonering" (2009) zijn niet bruikbaar omdat deze afstanden alleen gaan over de gebouwen die horen bij akkerbouwbedrijven en niet over open teelten zie 200900570/1/R2 (2009). Deze uitspraken zijn te vinden op de website van de Raad van State (RvS, 2014).

Omdat langs watergangen een (smalle) teeltvrije of spuitvrije zone geldt, vindt de Gezondheidsraad dat invoering van een spuitvrije zone langs scholen, woonhuizen en dergelijke wel voor de hand ligt. De gekozen breedte zal dan een weerspiegeling zijn van wat *de politiek een juiste balans acht tussen gezondheidskundige en economische waarden*. Differentiatie naar type object (losse woning, aaneengesloten bebouwing, school, etc.) verdient daarbij overweging. Of hierbij een landelijke dan wel een lokale



aanpak (via bestemmingsplannen) wordt gevolgd of een combinatie van beide, is eveneens aan de politiek³.

Datum
28 juni 2016

Het gewasbeschermingsmiddelenbeleid is echter op (inter)nationale leest geschoeid. De afstandseis ten opzichte van watergangen geldt dan ook voor het hele land. In die zin ligt het voor de hand om ook spuitvrije zones tussen landbouwpercelen en woningen, scholen en dergelijke landelijk vast te stellen (GR, 2014).

Kenmerk

Pagina
4/6

Juridisch advies landsadvocaat:

Het kabinet geeft aan het wenselijk te achten dat er voor gevoelige bestemmingen (woningen, scholen e.d.) een teeltvrije zone wordt ingevoerd. De Richtlijn duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (92009/128/EG) vormt hiervoor een aanknopingspunt omdat daarin aan de lidstaten wordt gevraagd om kwetsbare groepen te beschermen tegen gewasbeschermingsmiddelen. Omdat invoering juridisch lastig is, zoals ook blijkt uit de beschrijving van de diverse uitspraken hierboven, gaat het kabinet hierover juridisch advies vragen (Rijksoverheid, 2014a). Stand van zaken brief kabinet 2015.

De conclusie van de landadvocaat is dat het nu niet mogelijk is om teeltvrije zones in te voeren. De landsadvocaat adviseert om met algemene regels te wachten tot het blootstellingonderzoek is uitgevoerd. Ook concludeert de landsadvocaat dat een dergelijke maatregel (een verplichte teeltvrije zone) pas ingevoerd kan worden als aangetoond is dat eventuele andere, minder vergaande maatregelen, geen of onvoldoende effect hebben om omwonenden te beschermen.

De landsadvocaat heeft de mogelijkheden onderzocht om een teeltvrije zone te verplichten op grond van artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik, het voorzorgsbeginsel en artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Alle genoemde artikelen bieden onvoldoende grondslag. Cruciaal hierbij is dat er, gelet op het advies van de Gezondheidsraad, onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is over mogelijke gezondheidsrisico's door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen om dergelijke ingrijpende maatregelen te kunnen invoeren.

Resumerend ziet de Staatssecretaris *op dit moment geen* mogelijkheden om teeltvrije zones voor omwonenden in algemene regels vast te leggen. Deze wil de resultaten van het blootstellingsonderzoek afwachten.

Het kabinet zal in intensief overleg met de agrarische sector en de gewasbeschermingsindustrie bekijken wat er in afwachting van de resultaten van het blootstellingsonderzoek op vrijwillige basis mogelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan het vrijwillig hanteren van een teelt- en spuitvrije zone door agrariërs.

³ De huidige trend is steeds meer om dit soort zaken lokaal te regelen teneinde een lokale belangenafweging mogelijk te maken. De komende Omgevingswet is hierop mede gericht.



De feiten:

1. Er is onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over mogelijke gezondheidsrisico's door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit heeft de volgende consequenties:
 - Het zal nog enige jaren duren voordat meer duidelijkheid wordt verschaft over de blootstelling van omwonenden en de risico's die hieruit voortvloeien;
 - Het kabinet ziet geen mogelijkheden om 'teeltvrije zones' voor omwonenden *in algemene regels* vast te leggen, en zal in overleg met de agrarische sector o.a. bekijken of het *vrijwillig* hanteren van teelt- en spuitvrijezones⁴ door agrariërs mogelijk is.
2. Omwonenden vinden dat de risico's voor onvrijwillige en langdurige blootstelling onderbelicht is, inclusief die aan combinaties van middelen. Zij voelen zich niet altijd gehoord wanneer ze gezondheidsklachten of verkeerd gebruik in de praktijk rapporteren. En hebben het gevoel dat organismen in kavelsloten en watergangen meer bescherming genieten dan zijzelf.
3. De zorgen van de telers betreft o.a. de oprukkende bebouwing en daaruit voortvloeiende beperkingen voor hun bedrijfsvoering.
4. De gezondheidsraad vindt het instellen van spuitvrije zones een maatregel die een (extra) veiligheidsmarge biedt. O.a. omdat in de praktijk de voorschriften door telers niet altijd worden nageleefd en gelet op de belangen van omwonenden, bovendien een extra argument om dit voortvarend door te voeren.
5. De ruimtelijke ordening is als aanvullend instrument bovenop alle regels rondom gewasbeschermingsmiddelen, bij uitstek geschikt om deze (extra) veiligheidsmarge te bieden (bv. in de vorm van indicatieve generieke afstanden) en biedt daarmee zowel de omwonenden als de betreffende telers duidelijkheid. Met behulp van een afwijkingsbevoegdheid kan van deze indicatieve generieke afstanden worden afgeweken, mits deze afwijking goed wordt onderbouwd. Hoe groter de afwijking, hoe sterker de onderbouwing dient te zijn. Dit is steeds maatwerk. Tevens kan met behulp van een flexibiliteitsbepaling worden geregeld, dat de betreffende spuitvrije zones en afstandscriteria komen te vervallen, indien uit het meerjarig blootstellingsonderzoek blijkt dat deze overbodig zijn.

Het advies:

1. Gelet op de onzekerheden rond de gezondheidsrisico's voor omwonenden, verbonden aan het agrarisch gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische praktijk, de verantwoordelijkheid nemen op basis van haar bevoegdheid in het kader van een goede ruimtelijke ordening cq. een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Met als doel om deze risico's te minimaliseren vanuit het zogenaamde *voorzorgprincipe*⁵.
2. Het gevolg hiervan is (voor zolang als dat in de tijd gezien noodzakelijk is) een meer evenwichtige afweging tussen de (gevoelde) belangen van omwonenden en de belangen van de telers. Dit door (extra) veiligheidsmarge voor de omwonenden in te bouwen – in de vorm van onderstaande indicatieve generieke afstanden – en daarvoor het instrument bestemmingsplan te gebruiken.
3. Punt 1 in combinatie met een afwijkingsbevoegdheid: d.w.z. dat er van deze afstanden afgeweken kan worden, mits deze afwijking goed wordt onderbouwd. Hoe groter de afwijking, hoe sterker de onderbouwing dient te zijn. Dit is steeds maatwerk.

⁴ Met een teelt- of spuitvrijzone en/of afstandscriteria wordt hetzelfde doel nagestreefd: voldoende afstand tussen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische praktijk en een gevoelig object.

⁵ Te vergelijken met het voorzorgprincipe van het Rijk inzake gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen.



4. Te differentiëren tussen bestaande situaties en nieuwe situaties⁶, vanwege de historisch gegroeide situatie, om planschade te voorkomen en recht te doen aan het feit dat het hier gaat om een voortschrijdend inzicht met de daaraan verbonden onzekerheden. En verder te differentiëren in te beschermen type gevoelige functies en conform jurisprudentie ook de buitenruimte (= tuin⁷) te beschermen;
5. Uitgangspunten voor de te hanteren generieke afstanden zijn voor bedekte en onbedekte teelt, eerder beschreven onderzoeken en jurisprudentie hierover;
6. De gekozen afstanden vormen een weerspiegeling van – wat ambtelijk gezien – een goede balans is tussen gezondheidskundige en economische waarden.

Datum
28 juni 2016

Kenmerk

Pagina
6/6

Indicatieve generieke afstand [m]	Bedekte teelt (glastuinbouw)	Open teelt ⁸
Woning van derden	25	50

⁶ Ook conform voorzorgprincipe beleid van hoogspanningslijnen.

⁷ Uit jurisprudentie volgt dat ook tuinen in het kader van een goede R.O. beschermd dienen te worden.

⁸ Zoals akkerbouw, boomgaarden en – kwekerijen, bollenteelt.

