



ADROMI GROEP

Adromi B.V.
Reeweg 146
3343 AP HENDRIK-IDO-AMBACHT

T 078 - 684 55 55
F 078 - 684 55 59

algemeen@adromi.nl
www.adromi.nl

KvK 230.825.46 te Rotterdam
BTW 8050.63.286.B.01
IBAN NL75RABO0385477481

Spuitzoning

Handreiking voor beleid

Gemeente Noord Beveland

Projectnummer: wil/R202308/2302b

Status: versie b

Datum: 9-2-2024

Auteur:

Geaccordeerd:

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Milieuregelgeving	4
2.1.	Biocidenverordening	4
2.2.	Aanvullende regelgeving	5
2.3.	Wat is een driftgevoelige functie	7
3.	Rechtspraak, onderzoek en beleid	9
3.1.	Algemeen: representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden	9
3.2.	Zonering.....	9
3.3.	Verspreidings- en blootstellingsmodellen.....	11
3.4.	Inpassing zonder modelmatige beoordeling	11
3.5.	Afscherming en afstand.....	12
3.6.	Samenvatting en analyse.....	14
4.	Voorstelbaar stappenplan in beleid	16
4.1.	Omgevingswaarde driftblootstelling in Omgevingsplan	16
4.2.	Invulling langs lijnen in huidige jurisprudentie.....	16

1. Inleiding

Onderhavige handreiking is opgesteld in opdracht van de gemeente Noord-Beveland. Dit met als doel om input te leveren voor door de gemeente vast te stellen beleid ten aanzien van nieuwe activiteiten in afwijking van het omgevingsplan waarbij er sprake is van een afstand van minder dan 50 meter tussen een driftgevoelige functie (zie verder paragraaf 2.3) en een agrarisch bestemd perceel. Dit met name in relatie tot recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over inpassing van driftgevoelige functies nabij agrarische gewaspercelen.

Er zal eerst een algemeen beeld worden geschetst van de milieuregelgeving omtrent het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Aansluitend zal een overzicht worden gegeven van de diverse relevante uitspraken, waarna enkele beleidsopties worden geschetst.

2. Milieuregelgeving

Als het gaat om de bescherming van de volksgezondheid, is op het vlak van gewasbeschermingsmiddelen sprake van Europese wetgeving. De Nederlandse wetgeving op dit vlak is vrijwel volledig ondersteunend.

Wel geldt er in Nederland aanvullende regelgeving als het gaat om de bescherming van de ecologie. Het gaat hierbij om extra driftreductie en beperkingen bij toepassing van gewasbeschermingsmiddelen nabij oppervlaktewater (gericht op de bescherming van het waterleven).

2.1. Europese Biocidenverordening

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt gereguleerd door Verordening 528/2012/EU (hierna ook: Biocidenverordening). In deze Verordening is bepaald dat alleen gewasbeschermingsmiddelen op de Europese markt mogen worden toegelaten waarvan voldoende is vastgesteld dat deze geen gevaar vormen voor de volksgezondheid. Daarbij wordt naast blootstelling via consumptie ook blootstelling bij toepassing van gewasbeschermingsmiddelen beoordeeld, zowel voor wat betreft toepassers als voor omwonenden, waaronder mensen met een bijzondere kwetsbaarheid (artikel 19 en punt 24 van bijlage VI van de Verordening). De bescherming van zwangeren, ouderen en kleine kinderen als kwetsbare groepen wordt concreet benoemd (punt 3 van de considerans van de verordening).

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden betreft de uitwerking van de Biocidenverordening. Krachtens deze wet is het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) ingesteld. Het Ctgb beoordeelt volgens internationale afspraken en de in genoemde Verordening verankerde criteria of gewasbeschermingsmiddelen en biociden – bij juist gebruik – veilig zijn voor mens, dier en milieu en of ze werkzaam zijn. Op grond van deze beoordeling besluit het college of een middel in Nederland verkocht en gebruikt mag worden. Daarbij stelt het ook duidelijke voorschriften verplicht, die minimaal op het etiket moeten staan (het zogenaamde wettelijk gebruiksvoorschrift). Het gebruiksvoorschrift schrijft niet alleen de toepassingswijze voor (professioneel en/of particulier gebruik, aantal toepassingen per jaar, toepassingsintervallen, veiligheidstermijn – d.w.z. minimale termijn tussen toepassing en oogst etc.), maar hierin is ook aangegeven voor welke doelstellingen en voor welke teelten een middel mag worden ingezet.

Relevant daarbij is dat een beoordeling aan de hand van de Verordening ervan uitgaat dat een gewasbeschermingsmiddel geen gevaar voor de volksgezondheid mag opleveren, zonder dat hiervoor aanvullende maatregelen zouden moeten worden getroffen in de vorm van afscherming o.i.d., aangezien in de toelatingsprocedure een reëel, worst case gebruikspatroon dient te worden aangehouden (zie artikel 19, lid 2a van de Verordening).

Voorgaande betekent dat in het kader van onderhavige rapportage geen rekening behoeft te worden gehouden met toegelaten gewasbeschermingsmiddelen welke als schadelijk voor de volksgezondheid mogen worden beschouwd bij toepassing volgens het gebruiksvoorschrift.

2.2. Aanvullende regelgeving

Zoals beschreven vormt de Europese biocidenverordening het wettelijke kader voor de bescherming van de volksgezondheid. Aangezien de Biocidenverordening stelt dat blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen al vanaf de rand van een teeltperceel geen nadelen mag opleveren voor de volksgezondheid zonder extra maatregelen zoals afscherming, is de afstand welke (minimaal) aangehouden moet worden tot gevoelige functies op buurpercelen niet concreet vastgelegd in regelgeving onder het regime van de Omgevingswet en (voorheen) de Wet ruimtelijke ordening. Vooralsnog is dit evenmin voorgeschreven in het Omgevingsbesluit of het van toepassing zijnde Omgevingsplan.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is inmiddels vervangen door de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Besluit activiteiten leefomgeving. In het onderstaande wordt nader ingegaan op zowel de oude als de geldende Nederlandse regelgeving.

Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oud) en het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit milieubeheer (oud) is sprake van aanvullende ecologische bescherming door het aanhouden van zogenaamde teeltvrije zones langs oppervlaktewater. Op basis van de Omgevingswet zijn geen relevante inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd aan deze regelgeving, maar is wel aangegeven dat deze bepalingen dienen ter bescherming van zowel ecologie als volksgezondheid.

2.2.1. Activiteitenbesluit milieubeheer (oud)

In artikel 3.78a, lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer was vastgelegd dat in ieder geval een driftreductie moest worden bereikt van 75%, bepaald volgens het Meetprotocol voor het vaststellen van de driftreductie van neerwaartse en op- en zijwaartse spuittechnieken, versie van 1 juli 2017 (artikel 3.78a, lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer jo. artikel 3.81 Regeling omgevingsrecht - Rarim)¹.

Op grond van het Activiteitenbesluit werden aanvullende beperkingen gesteld aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op korte afstand van oppervlaktewater, in de vorm van een teeltvrije zone en aanvullende driftreducerende technieken. Uitgaande van artikel 3.80 van het Activiteitenbesluit milieubeheer diende te worden uitgegaan van een teeltvrije zone van 50 centimeter tot 5 meter, afhankelijk van de teelt en de gehanteerde driftreducerende techniek. Voor handmatige spitsgewijze onkruidbestrijding met afscherming (kap) geldt in principe geen teeltvrije zone.

In principe was toepassing van gewasbeschermingsmiddelen bij een windsnelheid van meer dan 5 m/s niet toegelaten.

2.2.2. Besluit activiteiten leefomgeving

In artikel 1.3 van de Omgevingswet is onder meer vastgelegd dat deze wet ten doel heeft om een gezonde fysieke leefomgeving te behouden en te bereiken.

¹ Door toepassing van bijvoorbeeld een tunnelspuit, een dwarsstroomspuit of axiaalspuit met schermen aan de installatie zelf of driftarme doppen. Het Activiteitenbesluit bevat op dit punt een aanvullende regeling voor wat betreft de toe te passen spuitdoppen (artikel 3.83, lid 4 Activiteitenbesluit milieubeheer).

In artikel 4.723c van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is aangegeven dat ten minste een driftreducerende techniek dient te worden toegepast van 75%. In het artikel is voor verschillende teelten een referentietechniek opgenomen ten opzichte waarvan deze driftreductie dient te worden bepaald.

In artikel 4.723d Bal zijn teeltvrije zones opgenomen langs watergangen welke afhankelijk van de teelt en de gebruikte driftreducerende techniek 50 cm tot 5 meter breed dienen te zijn. De artikelen 4.723f en 4.723g bevatten uitzonderingen hierop, bijvoorbeeld in de vorm van toepassing van gewasbeschermingsmiddelen met een afgeschermd dop.

In artikel 4.723e Bal is bepaald dat niet mag worden gespoten bij een windsnelheid groter dan 5 m/s, met uitzondering van teeltbedreigende situaties of bij inzet van een overkapte beddenspuit.

De regeling ten aanzien van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen is primair bedoeld ter bescherming van het waterleven. De artikelen 4.723c (driftreductie) en 4.723e (spuiten bij lage windsnelheden) zijn mede bedoeld ter bescherming van de menselijke gezondheid.

2.2.3. Overig

Als een bedrijf geen relevante bestrijdingsmiddelen zou toepassen (uitsluitend middelen op basis van zogenaamde laag risico stoffen² cq. een alternatieve bestrijding van plagen), dan hoeft uit de aard der zaak ook geen spuitzone te worden aangehouden. Echter in principe dient uit te worden gegaan van een maximale representatieve invulling van de planologische mogelijkheden (zie ook paragraaf 3.1).

Relevant hierbij is verder dat zogenaamde biologische gewasbeschermingsmiddelen³ net zo goed toelating van het Ctgb nodig hebben voor professionele toepassing, waarbij voor die middelen eveneens maximaal acceptabele blootstellingsnormen gelden.

Bij bedrijfsmatige toepassing van gewasbeschermingsmiddelen dient te worden voldaan aan het Besluit activiteiten leefomgeving. Hierbij geldt verder dat bepaalde gewasbeschermingsmiddelen enkel voor professionele toepassingen zijn toegelaten en niet voor huis-, tuin- en keukengebruik. In een dergelijke hobbymatige context zal verder hoogstens sprake zijn van individuele handmatige bespuitingen, niet van integrale behandeling van een perceel (rijbehandeling met een spuitmachine).

2.2.4. Gebruiksvoorschriften

In het kader van de toelating van een gewasbeschermingsmiddel in Nederland, kunnen er door het Ctgb ook per middel specifieke beperkingen worden opgelegd, zowel ter bescherming van de volksgezondheid (zoals: gebruik van een specifieke middelen is niet toegelaten in grondwaterbeschermingsgebieden) als ecologie (zoals: nog verdergaande eisen driftreductie bij toepassing langs watergangen).

² Gewasbeschermingsmiddel dat blijkens toelating voldoet aan de criteria van bijlage II, punt 5 van Verordening EU/1107/2009.

³ Een biologisch gewasbeschermingsmiddel kan chemisch identiek zijn aan een regulier beschermingsmiddel. Enig verschil is dat het middel en de daarin aanwezige werkzame stoffen een biologische oorsprong hebben en niet zijn gesynthetiseerd.

2.3. Wat is een driftgevoelige functie

2.3.1. Driftgevoelige functies

In de milieuregelgeving worden mensen beschermd tegen gewasbeschermingsmiddelen, ongeacht hun rol in de maatschappij. Er is in de Biocidenverordening dus geen verminderde bescherming vastgelegd voor bepaalde situaties of omstandigheden. Op basis van de Verordening kunnen de volgende rollen worden onderscheiden die mensen hebben:

- Consumenten;
- degenen die gewasbeschermingsmiddelen gebruiken/toepassen;
- Omwonenden (blootstelling in andere vorm dan via consumptie en toepassing).

Omwonenden worden gelijk beschermd door de Verordening, ongeacht de status of functie van het verblijf of de reden van blootstelling. De Verordening kent geen groepen van mensen aan wie een verminderde bescherming toekomt, maar hanteert enkel het uitgangspunt dat aan kwetsbare groepen verhoogde bescherming toekomt (artikel 19, lid 1b onder iii van de Verordening).

De Biocidenverordening geeft wel specifieke aandacht aan de bescherming van mensen met een specifieke kwetsbaarheid zoals kinderen onder 1 jaar, zwangeren en ouderen.

Vertaald naar de context van het omgevingsplan betekent dit dat iedere functie waar sprake kan zijn van menselijk verblijf dient te worden beschouwd als driftgevoelige functie. Dit geldt dus bijvoorbeeld voor agrarische bedrijven onderling, schoolpleinen, sportvelden, buitenterreinen bij bedrijven en natuurlijk tuinen en balkons bij woningen.

2.3.2. Te beschermen driftgevoelige functies

In milieuregelgeving is het niet ongebruikelijk om bepaalde milieugevoelige functies minder te beschermen. Er kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan agrarische bedrijfswoningen welke minder worden beschermd tegen geur van collegabedrijven. Verder kan worden gedacht aan geluidgevoelige objecten gelegen op geluidgezoneerd industrieterrein die niet worden beschermd tegen geluid van dat industrieterrein en woningen gelegen op bedrijventerrein welke minder worden beschermd tegen geluid. In vergelijkbare zin worden kwetsbare objecten welke onderdeel uitmaken van een risicovolle inrichting niet beschermd tegen andere risicovolle inrichtingen.

In het kader van de Wet ruimtelijke ordening werd dergelijke verminderde bescherming krachtens de milieuregelgeving niet zonder meer gevolgd: een ruimtelijk besluit diende steeds te voldoen aan een goede ruimtelijke ordening.

Dezelfde lijn is terug te zien in de Omgevingswet en de hierin via het Besluit kwaliteit leefomgeving geformuleerde omgevingswaarden, terwijl de milieuregelgeving in hoofdzaak is vervat in het Besluit activiteiten leefomgeving. Op basis van de Omgevingswet hebben gemeenten via de instructie van evenwichtige toedeling van functies aan locaties in principe wel meer mogelijkheden om zelf omgevingswaarden vast te stellen.

Notitie: Het toekennen van minder bescherming in het kader van de ruimtelijke ordening, terwijl van verminderde bescherming geen sprake is in de milieuregelgeving kan principieel echter niet worden beschouwd als goede ruimtelijke ordening.

2.3.3. Mate van kwetsbaarheid

Kortom is in feite iedere locatie waar sprake kan zijn van menselijk verblijf een te beschermen driftgevoelige functie. Dit gezegd zijnde kan er hierbij uiteraard wel worden gedifferentieerd als het gaat om de mate van kwetsbaarheid.

De mate van kwetsbaarheid voor drift is primair afhankelijk van de verblijfsduur in de open lucht nabij gewaspercelen en secundair van de specifieke kwetsbaarheid van aanwezige personen. Een woonfunctie is bijvoorbeeld kwetsbaarder dan een bedrijfsfunctie, omdat rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van personen met een hogere kwetsbaarheid.

Verder kan worden gedifferentieerd naar blootstellingsduur: de aanwezigheidsfrequentie (24-uurs woonverblijf, verblijf tijdens reguliere werktijden, kortdurend verblijf tijdens trainingen en wedstrijden, beperkt kortdurend verblijf t.b.v. onderhoud etc.).

Relevant hierbij is wel steeds dat verblijf in de buitenlucht maatgevend is omdat hierbij de relevante blootstelling aan (druppel)drift een rol speelt die in een gebouw niet aan de orde is.

2.3.4. Overig

Dit gezegd hebbende worden wegen en paden in algemene zin niet beschouwd als driftgevoelige functie. Natuurgebieden vormen in principe wel een driftgevoelige functie.

Het is niet bekend of toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in (semi-) openbaar gebied door de Afdeling relevant zal worden geacht bij evenwichtige toekenning van functies aan locaties. Zo acht de Afdeling een fietspad geen driftgevoelige functie⁴. In Europese context wordt openbaar gebied waar sprake is van menselijk verblijf in principe wel als te beschermen aangemerkt⁵. Concreet kan hierbij worden gedacht aan toepassing in parken, op sportvelden e.d..

⁴ ARRvS 14 juni 2017 ECLI:NL:RVS:2017:1575.

⁵ Zie artikel 18 van de Proposal for a regulation on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM/2022/305 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0305>, geraadpleegd op 7 februari 2024

3. Rechtspraak, onderzoek en beleid

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voor spuitzonering relevante rechtspraak. Op dit vlak geldt in algemene zin dat de Afdeling van oordeel is dat de geldende milieuregelgeving (Biocidenverordening) niet de bescherming biedt die vereist wordt in het kader van een goede ruimtelijke ordening, onder meer vanwege de toxicologische uitgangspunten welke in de milieuregelgeving worden gehanteerd.

3.1. Algemeen: representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden

Op basis van rechtspraak dient bij het bepalen van de invloed van bedrijfsmatige activiteiten, waaronder ook de invloed van toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op het woon- en leefklimaat, te worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

Deze invulling dient representatief te zijn in die zin dat in principe geen rekening hoeft te worden gehouden met een ingrijpende, of anderszins niet voor de hand liggende, omschakeling in de bedrijfsactiviteiten. De invulling dient daarentegen maximaal te zijn in relatie tot de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Idem dient rekening te worden gehouden met een maximale invulling van de beoogde gevoelige functies.

Doel van deze aanpak is een worstcase benadering waarbij rekening wordt gehouden met de bestemde exploitatiemogelijkheden zonder dat dit mag leiden tot een woon- en leefklimaat dat niet aanvaardbaar is, gelet op hiermee mogelijk samenhangende gezondheidseffecten (ook op de lange termijn).

Notitie: In de praktijk wordt veelal gekozen om de maximale planologische situatie als uitgangspunt te hanteren, zodat discussie wordt voorkomen over de vraag of een bepaalde bedrijfsvoering wel of niet representatief kan worden beschouwd voor een bepaald agrarisch bedrijf.

3.2. Zonering

Blijkens artikel 18 van het voorstel voor de Verordening voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen⁶, wordt uitgegaan van een veiligheidsafstand van 3 meter tussen gewaspercelen en gebieden waar mensen verblijven, zoals openbaar gebied. Deze verordening is om andere redenen (nog) niet vastgesteld, maar deze afstand geeft wel een goede indicatie over wat bij huidige wetenschappelijke inzichten en beschikbare technieken als Europese standaard voorzorgsafstand zou kunnen worden aangehouden. Immers gelet op de rapportage ingevolge de Biocidenverordening van de Europese Commissie van 7 maart 2016⁷, zijn er geen aanwijzingen dat

⁶ Proposal for a regulation on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM/2022/305 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0305>, geraadpleegd op 7 februari 2024

⁷ Report from the commission on the sustainable use of biocides pursuant to Article 18 of Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council concerning the making available on the market and use of biocidal products, COM(2016) 151 https://health.ec.europa.eu/document/download/68a5733b-67b9-4727-a77d-b2df88b01afb_en?filename=2016_report_sustainableuse_biocides_en.pdf, geraadpleegd op 7 februari 2024

niet consumptieve blootstelling aan in de EU toegelaten gewasbeschermingsmiddelen gepaard gaat met risico's voor de menselijke gezondheid, waaronder gezondheidsrisico's voor kwetsbare groepen.

De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert standaard een aandachtzone van 50 meter als het gaat om de bescherming van driftgevoelige functies. Het gaat hierbij om een aandachtzone in volgende zin: bij ontwikkelingen waarbij driftgevoelige functies en agrarisch bestemde percelen op kortere afstand dan 50 meter gelegen zullen zijn, dient middels locatiespecifiek onderzoek te worden nagegaan of ook bij deze kortere afstand wordt voldaan aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De afstand van 50 meter is blijkens een uitspraak uit 2002⁸ gebaseerd op het toenmalige beleid van de provincie Gelderland voor de goedkeuring van ruimtelijke ontwikkelingen waarbij gevoelige functies nabij boomgaarden en boomteeltpercelen aanwezig zouden zijn (de 'Handreiking bestemmingsplannen').

Notitie: Ten tijde van dat beleid gold op grond van artikel 13 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1963, het daarop gebaseerde Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en de bijbehorende Regeling testmethoden driftarme doppen Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, een verplichting om driftreductie toe te passen van minimaal 50%. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving dient standaard een driftreducerende techniek te worden gehanteerd van minimaal 75%, een norm die kortom de helft strenger is geworden⁹, waardoor bedoelde afstand van 50 meter thans minstens kan worden gehalveerd tot 25 meter. Hierbij is ook van belang dat bedoelde 50 meter werd gehanteerd in een tijd dat gewasbeschermingsmiddelen waren toegelaten welke nu al geruime tijd vanwege herbeoordelingen onder het regime van de Biocidenverordening zijn uitgefaseerd, terwijl nieuwe middelen met een lagere potentiële schadelijkheid en lagere persistentie hiervoor in de plaats zijn gekomen.

Bedoelde afstand van 50 meter is verder gebaseerd op gewasbehandeling bij boomteelt en in boomgaarden. Bij dit soort teelten is het risico op drift groter, omdat dan opwaarts en zijwaarts kan worden gespoten en bepaalde behandelingen ook plaatsvinden buiten het volbladseizoen, waardoor bladeren in het gewas zelf geen aanvullende driftreductie bieden.

De afstand van 50 meter is via de bestemmingsplannen van de gemeente Noord Beveland ook opgenomen als voorwaarde voor de aanleg van nieuwe boomgaarden cq. nieuwe driftgevoelige objecten in het geldende Omgevingsplan.

Indien dus sprake is van situaties waarin uitsluitend neerwaarts gespoten wordt (tuinbouw, akkerbouw, laagblijvende sierteelt) kan deze afstand van 25 meter in principe minstens nogmaals worden gehalveerd naar 12,5 meter.

Het aanhouden van een afstand van 25 respectievelijk 12,5 meter als aandachtsafstand waarbinnen nader onderzoek aan de orde kan zijn, biedt kortom ruim extra voorzorg ten opzichte van de Europese

⁸ ARRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5754

⁹ Zie ook paragraaf 3.1.

standaard veiligheidsafstand van 3 meter. De gemeente Schagen heeft deze kortere afstanden in zijn beleid opgenomen.

3.3. Verspreidings- en blootstellingsmodellen

De directe aanleiding voor onderhavige handreiking is gelegen in de uitspraak 'Asdonkterrein Beuningen'¹⁰. In deze uitspraak verwerpt de Afdeling bestuursrechtspraak het gebruik van het zogenaamde EFSA-OPEX model (het model dat door EFSA is ontworpen voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen voor de ruimtelijke ordening. In de uitspraken Lentsesteeg Rheden¹¹, Heilig Kempke Lith¹² en Slotstraat Opijnen¹³ is dit oordeel door de Afdeling bestuursrechtspraak bevestigd.

Het belangrijkste element in de uitspraak Beuningen zijn de kanttekeningen welke door de Afdeling worden geplaatst bij de toxicologische uitgangspunten waar het EFSA-OPEX model gebruik van maakt. Deze uitgangspunten volgen uit richtlijnen welke door OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, een onderdeel van de Verenigde Naties) en/of ECHA (dit staat voor?) zijn vastgesteld. Aangezien het EFSA-OPEX model deze toxicologische uitgangspunten deelt met alle andere verspreidingsmodellen, zullen voorsnog geen door de Afdeling geaccepteerde uitspraken kunnen worden gedaan over de mate van driftblootstelling die optreedt bij toepassing van gewasbeschermingsmiddelen.

Een en ander betekent dat in het kader van de goede ruimtelijke ordening geen beroep kan worden gedaan op het EFSA-OPEX model ter motivering van een kortere aandachtzone dan 50 meter en dus op de bescherming van de volksgezondheid die op grond van de milieuregelgeving wordt geboden. Per slot van rekening is het EFSA-OPEX model het model dat in de EU (en deels ook daarbuiten) wordt gebruikt om nieuwe gewasbeschermingsmiddelen toe te laten en om de gebruikstoestemming van toegelaten middelen te herzien.

3.4. Inpassing zonder modelmatige beoordeling

Ter onderbouwing van een kortere afstand dan (voorsnog) 50 meter is het een vereiste dat inpassing wordt gebaseerd op onderzoek door een milieudeskundige¹⁴.

In een recente uitspraak¹⁵ is geoordeeld: "Een kleinere afstand kan aanvaardbaar zijn indien (bijvoorbeeld) driftreducerende maatregelen worden getroffen". In een andere uitspraak wordt tot een vergelijkbare conclusie gekomen¹⁶, waarbij in die uitspraak wordt verwezen naar het zogenaamde OBO onderzoek (Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden) van het RIVM. Uit dit rapport van het RIVM blijkt dat mensen in de nabijheid van agrarische gronden blootgesteld worden aan kleine

¹⁰ ARRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023

¹¹ ARRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3387

¹² ARRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2959

¹³ ARRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523

¹⁴ ARRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1353

¹⁵ ARRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3160

¹⁶ ARRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:269

hoeveelheden stoffen afkomstig uit gewasbeschermingsmiddelen die niet alleen uit voedsel afkomstig zijn¹⁷. Uit dit onderzoek van het RIVM blijkt eveneens, dat mensen die dichtbij landbouwpercelen wonen, gemiddeld iets gezonder lijken te zijn dan personen die daar verder vandaan wonen. De Gezondheidsraad komt tot dezelfde conclusies¹⁸. In genoemde uitspraak wordt overwogen dat ook het Ctgb de bevindingen van het RIVM heeft bevestigd.

3.5. Afscherming en afstand

In paragraaf 3.2 is reeds aan de orde gekomen dat goed kan worden beargumenteerd dat de aandachtsafstand van 50 meter welke vooralsnog door de Afdeling wordt gehanteerd door strengere regelgeving kan worden verkleind en/of kan worden aangepast voor situaties waarin geen sprake is van gewasbehandeling in opgaande teelten.

Voor dit moment is nog niet zeker of deze argumentatie door de Afdeling bestuursrechtspraak wel zal worden geaccepteerd. Echter het is de enige manier om in beschrijvende zin toch enig houvast te bieden voor de mate van driftblootstelling waarmee rekening dient te worden gehouden (rekening houdend met de oude norm huidige wet- en regelgeving).

In dezelfde zin is uiteraard van belang hoe de effectiviteit van een afscherming dient te worden beoordeeld. Er zijn de nodige wetenschappelijke gegevens voorhanden als het gaat om de afschermende werking van een windhaag¹⁹.

Zo is van belang dat een windhaag erkend is als 75% driftreducerende techniek; een windhaag staat als zodanig op de 'lijst met indeling van spuittechnieken in DriftReducerende Techniek-klassen' (DRT-lijst) van de Technische Commissie Techniekbeoordeling (TCT) van 6 december 2021. Dit geldt voor een windhaag voor de periode vanaf 1 mei tot 50% bladval van de windhaag. In principe zal een winterharde i.e. groenblijvende haag daarmee een hoger driftreducerend effect bewerkstelligen aangezien groenblijvende soorten slechts zeer beperkt bladval kennen in de winter.

Ook een andere vorm van afscherming, namelijk de toepassing van Suzuki-fruitvlieggaas (in eerste instantie bedoeld om deze fruitvlieg te weren) met gesloten regenkapen, wordt erkend als 75% driftreducerende techniek op deze DRT-lijst. Dit gaas is mogelijk vanuit stedenbouw en beeldkwaliteit minder wenselijk, maar het kan bijvoorbeeld dienen om tijdelijke situaties te overbruggen op het moment dat een vanggewas de vereiste hoogte en dichtheid heeft verkregen. Uit andere

¹⁷ RIVM Rapport 2019-0052 Onderzoek Blootstelling Omwonenden (OBO) *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*

¹⁸ Gezondheidsraad, *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*, 2010/10, Den Haag 2020, p. 36

¹⁹ Vergelijk in dit verband ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3904, waarin is overwogen dat aannemelijk is dat een driftreducerende voorziening bestaande uit dubbele hagen leidt tot een ruime driftreductie en zie: Zande, J.C. van de en M. Wenneker, 2015. Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaard bespuitingen. Wageningen, the foundation Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Plant Research International, Wageningen UR (University & Research centre), PRI-rapport 609. 68 blz.; 7 fig.; 20 tab.; 53 ref.

wetenschappelijke studies kan een hoger driftreducerend effect van een windhaag worden afgeleid²⁰ en hier wordt in het PRI 2015²¹ ook naar verwezen.

Het effect van dergelijke windhagen wordt in de bedoelde onderzoeken beschouwd wanneer deze direct naast de perceelgrens dan wel (enkele meters) uit het gewas(perceel) zijn geplaatst. In principe is hierbij van belang te kiezen voor een gewas dat een egale dichtheid biedt, waarbij sprake is van een zodanige dichtheid dat objecten aan de andere zijde van de haag kunnen worden waargenomen, maar niet kunnen worden herkend. Bij een dergelijke bladerdichtheid zal een luchtstroom maximaal worden afgeremd waarbij eventueel aanwezige drift in druppelvorm zo veel mogelijk in de haag zelf zal achterblijven. Elzenhagen, welke traditioneel bijvoorbeeld rond fruitboomgaarden worden aangeplant, bieden bijvoorbeeld al een dergelijke bladerdichtheid. Een te hoge dichtheid zorgt echter voor een afname in de filterende werking, doordat er niet voldoende lucht door de haag kan stromen^{22, 23}.

De dichtheid van een windhaag kan worden gemeten als de optische dichtheid. De optische dichtheid kan worden gemeten door het bepalen van de optische porositeit: de zichtbaarheid achter/door de haag oftewel de som van de “gaten” in het bladerdek. Dit kan worden gemeten met behulp van een digitale camera, een witte doek achter de haag en specifieke (analyse)software²⁴.

Het aansluitend effect van uitdamping uit de haag en aansluitende respiratoire blootstelling wordt verwaarloosbaar geacht, mede nu gewasbeschermingsmiddelen worden toegelaten op hun lage uitdampbaarheid. Daarnaast is relevant dat uitdamping voornamelijk kan plaatsvinden op een droge zonnige dag, dus op het moment dat afbraak van de betrokken stoffen onder invloed van de zon ook maximaal is²⁵.

In situaties dat sprake is van een grotere afstand (meer dan 5 meter bij neerwaarts spuiten en meer dan 10 meter in andere situaties) tot de relevante gewaspercelen, zal de drift vooral bestaan uit aerosolen/dampen, zoals blijkt uit de resultaten van de EFSA modellen (een groter deel van de totale AOEL bestaat op grotere afstand uit “spray drift” ten opzichte van “vapour” en “surface deposits”) en zoals ook blijkt uit onderzoek²⁶.

²⁰ Porskamp H.A.J., Michielsen, J.M.G.P., Huismans, J.F.M., *De invloed van een windhaag op emissies bij fruitteeltspuiten*, 1999, IMAG-DLO Rapport 94-29, pag. 29 en Wenneker, M., Heijne, B., Van de Zande, J.C., *Effect of natural windbreaks on drift reduction in orchard spraying*, Communications of Applied Biology Science, Universiteit Gent, 70(2005)4 pag. 961.

²¹ Plant Research International, *Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaard bespuitingen*, maart 2015

²² Felsot, A. S., Unsworth, J. B., Linders, J. B., Roberts, G., Rautman, D., Harris, C., & Carazo, E. (2010). Agrochemical spray drift; assessment and mitigation—A review. *Journal of Environmental Science and Health Part B*, 46(1), 1-23.

²³ Mercer, G. N. (2009). Modelling to determine the optimal porosity of shelterbelts for the capture of agricultural spray drift. *Environmental modelling & software*, 24(11), 1349-1352.

²⁴ Lazzaro, L., Otto, S., & Zanin, G. (2008). Role of hedgerows in intercepting spray drift: Evaluation and modelling of the effects. *Agriculture, ecosystems & environment*, 123(4), 317-327.

²⁵ Voor de Nederlandse situatie is relevant dat toegelaten middelen elders in Europa ook zonder gevaar voor de volksgezondheid moeten kunnen worden toegepast, dus ook in landen waar de factor uitdamping structureel hoger zal zijn vanwege een lage luchtvochtigheid in combinatie met warmer weer (dan in Nederland).

²⁶ Lazzaro, L., Otto, S., & Zanin, G. (2008). Role of hedgerows in intercepting spray drift: Evaluation and modelling of the effects. *Agriculture, ecosystems & environment*, 123(4), 317-327.

Op grotere afstand zal een (relatief) open windhaag dus minder effect hebben dan in de beschreven onderzoeken, doordat druppelvormige drift bij toenemende afstand voor een steeds groter deel gedeponeerd is en drift in de vorm van dampen en aerosolen niet of nauwelijks afneemt en enkel nog zal verdunnen bij verdere verspreiding in de buitenlucht.

Een windhaag zal op deze afstand echter nog wel een positief effect hebben op de blootstelling aan de gewasbeschermingsmiddelen in de vorm van aerosolen/dampen, mits wordt gekozen voor een andere configuratie: Een zo dicht mogelijke windhaag kan enerzijds zorgen voor de opstuwing van de lucht en anderzijds voor turbulentie die ontstaat wanneer de lucht afgeremd wordt door de vegetatie. Dit zal eraan bijdragen dat in de lucht aanwezige dampen en aerosolen voor een deel op veel grotere hoogte zal verwaaien en dat de concentratie potentieel schadelijke stoffen daalt door de turbulente menging van de met drift belaste lucht en schone achtergrondlucht²⁷. Op leefniveau betekent dit een lagere blootstelling aan de schadelijke stoffen.

Kortom, gewasbeschermingsmiddelen hebben op deze afstand met name hun mogelijk negatieve gezondheidseffecten via inademing van de aerosolen. Ondanks dat de windhagen slechts beperkte remming bieden aan deze kleine aerosolen, zal een dichte windhaag zorgen voor een verbeterd leefklimaat. Qua soorten kan hierbij worden gedacht aan Thuja of Leylandii, coniferen welke een aaneengesloten en dicht bladerdek vormen.

Uiteraard dient onderhoud plaats te vinden zodat bedoelde hagen de gewenste configuratie behouden, wat onder de Omgevingswet kan worden bereikt door een verplichting op te nemen in het Omgevingsplan of in een Omgevingsvergunning.

3.6. Samenvatting en analyse

Er zijn geen aanwijzingen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de EU leidt tot risico's voor de volksgezondheid, waaronder de gezondheid van kwetsbare groepen. Op een moment dat wel zou blijken van gezondheidsrisico's, dan zou dat betekenen dat de beleidsdoelen van de Europese Biocidenverordening niet gehaald worden en toepassing van deze verordening zal moeten worden herzien (bijvoorbeeld dat bepaalde middelen alsnog verboden worden of aan strengere gebruiksvoorschriften worden gebonden).

Op grond van ontwerp regelgeving is het de bedoeling om in EU verband een afstand van 3 meter tussen teeltpercelen en driftgevoelige functies te beschouwen als voldoende voorzorg.

Tegelijkertijd blijkt uit rechtspraak over planologische besluitvorming dat binnen een aandachtsafstand van 50 meter locatiespecifiek onderzoek nodig is. Vanwege strengere regelgeving kan deze aandachtsafstand in principe worden teruggebracht tot 25 meter bij opwaartse en zijwaartse spuitmethoden en 12,5 meter bij uitsluitend neerwaarts spuiten.

²⁷ Van Blokland, G., Hoogwerff, J., & Tollenaar, C. (2009). Impact of screens on air quality. Final report of a study on the performance of (sound) screens on the air quality along highways; Invloed schermen op de luchtkwaliteit. Eindrapport onderzoek naar de werking van (geluids) schermen op de luchtkwaliteit langs snelwegen. Weliswaar heeft dit onderzoek betrekking op dampen en aerosolen afkomstig van het wegverkeer, maar qua fysische eigenschappen van deze dampen en aerosolen vergelijkbaar.

Verder blijkt uit rechtspraak door middel van afscherming met een vanggewas invulling kan worden gegeven aan het voorzorgbeginsel. Er is sprake van uitspraken waarbij driftgevoelige functies tot op de grens van een gewasperceel zijn geaccepteerd. Uit wetenschappelijke publicaties blijkt dat een vanggewas een aanzienlijke reductie teweeg kan brengen (minstens 75%).

Risico hierbij is dat de rechtspraak op dit moment geen blootstellingsmodellen accepteert, zodat er niet bepaald kan worden wat de bruto blootstelling is (voorafgaand aan afscherming).²⁸.

²⁸ Vergelijk ARRvS 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1741): een haag welke 1% drift doorlaat, biedt mogelijk nog steeds onvoldoende bescherming op het moment dat deze 1% drift toch zal leiden tot overschrijding van blootstellingsnormen.

4. Voorstelbaar stappenplan in beleid

4.1. Omgevingswaarde driftblootstelling in Omgevingsplan

Onder de Wet ruimtelijke ordening waren de mogelijkheden voor gemeenten in principe beperkt om een eigen invulling te geven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.

De nieuwe Omgevingswet biedt meer mogelijkheden om als gemeente zelf te bepalen wat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties inhoudt, omdat gemeenten op basis van de nieuwe Omgevingswet de keuze hebben om op basis van eigen onderzoek omgevingswaarden vast te leggen in het Omgevingsplan. Op het vlak van driftblootstellingsrisico's zijn er daarbij geen dwingende omgevingswaarden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving, zodat een gemeente op dit vlak veel beleidsvrijheid heeft.

Om drift via het Omgevingsplan te regelen, kan een gemeente bijvoorbeeld aandachtsafstanden, veiligheidsafstanden, afschermingseisen en dergelijke vastleggen. Voor wat betreft de mogelijke inhoud van deze omgevingswaarden kan een gemeente in ieder geval terugvallen op in deze notitie aangehaald wetenschappelijk onderzoek dat door RIVM en ook in Europees verband heeft plaatsgevonden.

Onder meer kan worden gedacht aan:

- Aandachtsafstand

Een reductie en differentiatie van de aandachtsafstand van 50 meter naar verschillende spuitcondities, concreet 25 meter bij opwaarts/zijwaarts spuiten en 12,5 meter voor uitsluitend neerwaarts spuiten.

- Minimum voorzorgsafstand

Qua aan te houden minimale voorzorgsafstand kan aansluiting worden gezocht bij de genoemde Europese *ontwerp* Verordening voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen welke uitgaat van 3 meter.

- Eisen aan afscherming

Het vastleggen van minimale driftreductie indien afscherming wordt toegepast, afschermingshoogten en dergelijke.

Uiteraard geldt dat op dit vlak sprake is van nieuwe regelgeving, zodat er op dit vlak geen voorbeelden of precedents zijn, met uitzondering van het beleid van de gemeente Schagen. Het afbreukrisico is kortom dat vooralsnog onbekend is welke invulling er in de rechtspraak zal worden gegeven aan het nieuwe begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en welke eisen, voorwaarden en criteria zullen worden gesteld aan de vaststelling van omgevingswaarden door een gemeente.

4.2. Invulling langs lijnen in huidige jurisprudentie

Gelet op het voorgaande kan worden gedacht aan de volgende te ondernemen stappen om te komen tot een situatie welke door alle betrokken partijen als ruimtelijk inpasbaar wordt beschouwd.

1) *Afstemming met de betrokken eigenaren van agrarisch bestemde gronden*

Op dit vlak kan bijvoorbeeld worden gesproken over het al dan niet tegen een bepaalde vergoeding nemen van een of meer van de volgende maatregelen (geheel afhankelijk van de situatie):

- Toepassing van bovenwettelijke driftreductie (technisch is 99% haalbaar);
- Enkel gebruik van middelen op basis van laagrisicostoffen;
- Bij zijwaarts spuiten: gewasbehandeling van de driftgevoelige functies af;
- Maken van afscherming op terrein van de agrariër in plaats van waar de ontwikkeling plaatsvindt;
- Het aanhouden van extra afstand bij toepassing van gewasbescherming;
- Beperking van spuitmethoden tot enkel neerwaarts spuiten;
- Afspraken over momenten waarop gespoten wordt.

Indien dit geen of onvoldoende soelaas biedt:

2) *Eigen beleid ten aanzien van te hanteren kortere aandachtsafstanden*

In beleid kan op basis van de in paragraaf 3.2 aangegeven redengeving worden gekozen voor het hanteren van de kortere afstanden. M.a.w. dat de afstand waarbinnen door de gemeente om onderzoek wordt gevraagd, wordt beperkt tot:

- 25 meter voor situaties waarin tevens sprake is van opwaarts en zijwaarts spuiten (boomteelt, boomgaarden, hop e.d.)
- 12,5 meter voor situaties waarin uitsluitend neerwaarts gespoten wordt (akkerbouw, tuinbouw, laagblijvende fruitteelt en sierteelt)
- Afbreukrisico: vooralsnog is niet bekend of en onder welke voorwaarden de Afdeling bestuursrechtspraak zou willen instemmen met een kortere aandachtszone dan 50 meter en of dit beleid dus volgens de Afdeling bestuursrechtspraak zal volstaan in specifieke situaties die aan haar worden voorgelegd.

Indien sprake is van kortere afstanden voor een bepaalde situatie:

3) *Uitvoeren van locatiespecifiek onderzoek*

- Kwalitatief onderzoek, dus op basis van een onderzoek dat is gebruikt in de uitspraken Zilkerbinnenweg en Hooghoutseweg;
- Kwantitatief onderzoek uitvoeren is bij huidige stand van de rechtspraak geen optie meer.
- Afbreukrisico: gelet op de huidige stand van de rechtspraak is er een risico dat een kwalitatief onderzoek niet wordt geaccepteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak om dezelfde redenen dat ook kwantitatief onderzoek niet wordt geaccepteerd.