

Uitspraak 202101714/1/R4

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2023:4523

Datum uitspraak:

6 december 2023

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 15 december 2020 heeft de raad van de gemeente West Betuwe het bestemmingsplan "Opijnen-Slotstraat" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt mogelijk dat aan de Slotstraat in Opijnen vijf vrijstaande woningen met rondom tuinen worden gerealiseerd. [partij] is daarvoor de initiatiefnemer. De woningen zijn voorzien op percelen naast een perenboomgaard waarvan [appellant] mede-eigenaar is. Tussen de woonpercelen en de boomgaard ligt een strook grond met een breedte van ongeveer 5 m die een groenbestemming heeft gekregen. Daar zijn een tijdelijk scherm en een wintergroen vanggewas voorzien. [appellant] vreest dat de woningen een belemmering zullen vormen voor de mogelijkheden om in de boomgaard met gewasbeschermingsmiddelen te werken.

📍 eerste aanleg- meervoudig

📍 ro- gelderland

Volledige tekst

202101714/1/R4.

Datum uitspraak: 6 december 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Opijnen, gemeente West Betuwe,
appellant,

en

de raad van de gemeente West Betuwe,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Opijnen-Slotstraat" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

[partij] en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Bij besluit van 21 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Opijnen-Slotstraat" gewijzigd vastgesteld (hierna: herstelbesluit).

[appellant] heeft daartegen beroepsgronden ingediend.

[partij] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 13 maart 2023, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door D.H.C. van Oosten en J. Wildschut, zijn verschenen. Verder is daar [partij], bijgestaan door mr. B. van Zanten en mr. L. Alberts, beiden advocaat te Hardinxveld-Giessendam, en dr.ir. P.H. Spanoghe, als partij gehoord.

De STAB heeft desverzocht een aanvullend deskundigenbericht uitgebracht. De raad en [partij] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan maakt mogelijk dat aan de Slotstraat in Opijnen vijf vrijstaande woningen met rondom tuinen worden gerealiseerd. [partij] is daarvoor de initiatiefnemer. De woningen zijn voorzien op percelen naast een perenboomgaard waarvan [appellant] mede-eigenaar is. Tussen de woonpercelen en de boomgaard ligt een strook grond met een breedte van ongeveer 5 m die een groenbestemming heeft gekregen. Daar zijn een tijdelijk scherm en een wintergroen vanggewas voorzien.

[appellant] vreest dat de woningen een belemmering zullen vormen voor de mogelijkheden om in de boomgaard met gewasbeschermingsmiddelen te werken.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het herstelbesluit

3. De raad heeft in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 10 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1242](#), over het besluit van 15 december 2020 en het deskundigenbericht van de STAB aanleiding gezien het bestemmingsplan op 21 december 2021 geheel opnieuw en gewijzigd vast te stellen. Dit herstelbesluit wordt overeenkomstig artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

4. Aan het herstelbesluit is een nieuw spuitzoneonderzoek van Adromi Groep van 28 oktober 2021 ten grondslag gelegd. Dit onderzoek is gebaseerd op het rekenmodel van de European Food Safety Agency (hierna: EFSA-model). De verbeelding van het plan is niet gewijzigd. Wel zijn de planregels van de bestemmingen "Groen" en "Wonen" aangepast. Met eerst een scherm en vervolgens een driftwerende haag beoogt de raad te waarborgen dat voldoende afstand wordt gehouden tussen de met het plan voorziene woningen en de boomgaard.

5. [appellant] vreest dat, ondanks de wijzigingen, met het bestemmingsplan onvoldoende is geborgd dat het gebruik van de woningen met bijbehorende tuinen geen belemmering zal vormen voor de mogelijkheden om in de boomgaard met gewasbeschermingsmiddelen te werken.

6. Wat betreft het betoog van [partij] dat [appellant] het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen, ziet de Afdeling geen aanleiding anders te oordelen dan de voorzieningenrechter van de Afdeling in zijn uitspraak van 10 juni 2021 onder 4.1 heeft gedaan. De Afdeling zal inhoudelijk ingaan op het beroep.

Het beroep tegen het herstelbesluit

De spuitvrije zone

7. [appellant] betoogt dat onvoldoende afstand wordt gehouden tussen de woningen en zijn perenboomgaard. De raad heeft zich volgens hem ten onrechte op het standpunt gesteld dat als een windhaag wordt gerealiseerd, een afstand van 10 m tussen de woonpercelen en de boomgaard voldoende is om te voorkomen dat op die percelen gevolgen worden ondervonden van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het perceel waarop de boomgaard ligt. Hij voert aan dat het rapport "Spuitzoneonderzoek Opijnen-Slotstraat" van 28 oktober 2021 van Adromi Groep waarop de raad de aanvaardbaarheid van deze afstand baseert, ondeugdelijk is omdat dit is gebaseerd op het EFSA-model. Hij stelt, onder verwijzing naar het deskundigenbericht van de STAB, dat het EFSA-model geen deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek.

7.1. De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het perceel met de perenboomgaard en de met het plan voorziene gevoelige functie, bestaande uit woningen met daarbij behorende achtertuinen, ongeveer 5 m is. De afstand tot de eerste rij bomen, de teeltvrije zone, is ook ongeveer 5 m. De afstand die in het plan tussen de tuinen en het deel van het perceel waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (de spuitvrije zone), is dus 10 m breed. Op de rand van de boomgaard staat een elzenhaag.

7.2. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht. Het is toegestaan deze afstand te verkleinen als daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. In eerdere uitspraken heeft de Afdeling overwogen dat een kortere afstand kan worden gemotiveerd aan de hand van een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:855](#), onder 7).

7.3. De raad heeft Adromi Groep een aanvullend onderzoek naar de spuitzonering laten uitvoeren. Adromi Groep heeft gebruik gemaakt van de laatste versie van het EFSA-model die op het moment van het onderzoek beschikbaar was. Voor de representatieve middelen die in de boomgaard worden gebruikt, is Adromi Groep uitgegaan van Captosan 80 WG, Teppeki en Roundup. Adromi Groep heeft berekend dat vanaf een afstand van 5 m uit het teeltperceel geen sprake is van een te hoge blootstelling aan individuele middelen. Adromi Groep concludeert dat op kortere afstand beperkingen dienen te worden gesteld aan regulier menselijk verblijf. Omdat sprake is van een onzekerheidsfactor als het gaat om de blootstelling aan gevaarlijke stoffen wat betreft mogelijke cumulatie en blootstelling van kinderen van jonger dan 1 jaar, dient uit voorzorg te worden gekozen voor het toepassen van aanvullende bescherming, bijvoorbeeld in de vorm van een windhaag, aldus Adromi Groep. Aanvullend adviseert Adromi Groep om in de planregeling te voorzien in een tijdelijke maatregel in de periode die nodig is om een voldoende omvang en dichtheid van de windhaag te bereiken.

7.4. De raad stelt zich in de plantoelichting op het standpunt dat uit het spuitzoneonderzoek volgt dat bij een afstand van 5 m uit de boomgaard wordt voldaan aan de maximaal acceptabele blootstellingsnormen voor individuele middelen. Op kortere afstand moeten beperkingen worden gesteld aan regulier menselijk verblijf. Uit voorzorg is in de planregels, onder andere, de voorwaarde opgenomen dat op gronden met de bestemming "Groen" een wintergroene haag aangeplant moet worden om de drift van gewasbeschermingsmiddelen ter plaatse van de woonpercelen te voorkomen. De raad stelt dat hiermee voldoende is onderbouwd waarom een kortere afstand dan 50 m tussen de woonpercelen en de boomgaard toelaatbaar is.

7.5. In het deskundigenbericht van 16 december 2021 gaat de STAB in op de bruikbaarheid van het EFSA-model bij het bepalen van afstanden van spuitvrije zones in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De STAB wijst erop dat het gebruikte EFSA-model primair is ontworpen voor de beoordeling van stoffen in toelatingsprocedures. Met dit model kan de blootstelling worden beoordeeld voor de toepassers van de middelen, de werkers in de gewassen, de beroepsmatige omstanders en de niet-beroepsmatige omstanders en omwonenden. Over de vraag of dit model gebruikt kan worden voor de beoordeling van spuitvrije zones in het kader van een goede ruimtelijke ordening, vermeldt de STAB dat zij het briefrapport 2019-0031 "Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen

te berekenen: een stand van zaken" van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) uit 2019 heeft geraadpleegd. De STAB concludeert dat dit briefrapport geen uitsluitsel geeft over de vraag of het EFSA-model ook kan worden toegepast om in het kader van een goede ruimtelijke ordening de begrenzing van spuitvrije zones te beoordelen. Het RIVM constateert volgens de STAB dat er nog onzekerheden zijn over onder andere standaardwaarden en blootstelling van omwonenden. De STAB meldt dat het hier gebruikte EFSA-model volgens het RIVM nog verder moet worden ontwikkeld voor de beoordeling van de cumulatieve blootstelling en de geaggregeerde blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen. De STAB concludeert verder dat zij ook anderszins geen wetenschappelijk standpunt heeft kunnen vinden voor de beantwoording van de vraag of het gebruik van het EFSA-model in het kader van de ruimtelijke ordening wetenschappelijk verantwoord is. Volgens de STAB overstijgt zo'n specialistische, wetenschappelijke review het casuïstische karakter van de haar voorgelegde beoordeling. Daarbij merkt zij verder op dat de windhaag die Adromi Groep adviseert, niet voortvloeit uit de beoordeling van het EFSA-model.

7.6. Op de zitting hebben deskundigen van de raad en [partij] gesteld dat de door de STAB in het deskundigenbericht aangekaarte beperkingen aan het EFSA-model wat betreft eventuele risico's voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren en door drift en cumulatie niet afdoen aan de bruikbaarheid van het EFSA-model bij het bepalen van een veilige afstand. Nader wetenschappelijk onderzoek hoeft volgens hen niet te worden afgewacht. Deze stelling is gebaseerd op het uitgangspunt dat voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de toelating van deze middelen in Europa strenge regels gelden waarbij middelen alleen worden toegelaten als deze geen schade berokkenen. Het risico op negatieve gezondheidseffecten via het toelatingsspoor is al uitgesloten en hoeft volgens hen dus niet ook nog in het kader van het ruimtelijke spoor te worden meegenomen. Over het EFSA-model is naar voren gebracht dat de gezondheidseffecten op kinderen onder 1 jaar en zwangeren inderdaad niet worden meegenomen, maar dat dit ook niet nodig is omdat door EFSA wordt verondersteld dat de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen voor deze groep mensen kleiner is dan voor groepen die wel worden onderzocht. Op het punt van cumulatie en aggregatie onderschrijft de deskundige van [partij] dat in de wetenschap nog weinig bekend is. Maar ook dit doet niet af aan de bruikbaarheid van het EFSA-model omdat het optreden van schadelijke cumulatieve effecten niet voor de hand ligt. Enerzijds omdat gewasbeschermingsmiddelen ieder een ander aangrijpingspunt op het lichaam hebben, anderzijds omdat het onwaarschijnlijk is dat deze tegelijkertijd worden gebruikt en iemand dus op hetzelfde moment aan diverse middelen wordt blootgesteld. Wat betreft de verspreiding van drift heeft de deskundige van [partij] gesteld dat gewasbeschermingsmiddelen alleen worden toegelaten op de Europese markt als vaststaat dat deze veilig zijn op een afstand van minimaal 3 m vanaf de plek van toepassing. Verder is gesteld dat de depositie vanaf 5 m alleen nog bestaat uit zeer fijne druppels en het risico op gezondheidseffecten daardoor verwaarloosbaar is. Hierbij is erop gewezen dat met het EFSA-model driftblootstelling kan worden berekend op afstanden van 2 tot 10 m uit de rand van het behandelde gewas en de drift als gevolg van opwaarts spuiten vanaf een afstand van 5 m.

7.7. In het op verzoek van de Afdeling uitgebrachte aanvullende deskundigenbericht van 5 juli 2023 is de STAB ingegaan op de door partijen op de zitting naar voren gebrachte standpunten over de bruikbaarheid van het EFSA-model en de door de STAB in het eerdere advies geconstateerde leemten. De STAB ziet geen aanleiding om haar onderzoeksconclusie te wijzigen en herhaalt dat er een gedegen wetenschappelijke review moet komen waarin door een expertgroep van ter zake deskundigen uit alle relevante disciplines wordt beoordeeld of het EFSA-model ook geschikt is voor de beoordeling van spuitvrije zones in het kader van ruimtelijke plannen. De STAB heeft daarnaast gekeken naar de bruikbaarheid van de brochure "Nabuurchap bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen" (hierna: brochure) die Arcadis in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft opgesteld. Daarover concludeert de STAB dat ook die brochure geen antwoord geeft op de vraag hoe op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot een spuitzonering kan worden gekomen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, waarbij het gezondheidsaspect van omwonenden wordt betrokken.

7.8. De raad heeft in reactie op het nadere STAB-advies in het bijzonder aandacht gevraagd voor de impasse die is ontstaan door de hoge woningnood en de beperkte mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan nabij agrarische percelen. Hij stelt dat nieuw wetenschappelijk onderzoek niet kan worden afgewacht omdat ruimtelijke ontwikkelingen verder op slot dreigen te gaan doordat grote delen van percelen niet kunnen worden gebruikt. Ook [partij] heeft in dit verband gewezen op de moeilijkheden om te komen tot inrichting van het ruimtelijke gebied in de nabijheid van gronden met fruitteelt en akkerbouw.

7.9. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd, kan de Afdeling niet meegaan in het standpunt van de raad dat, zonder nader wetenschappelijk onderzoek, kan worden aangenomen dat het gebruik van percelen voor bewoning bij een spuitvrije zone van 10 m vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is. De Afdeling acht hierbij van belang dat de STAB in haar advies essentiële kritiekpunten naar voren heeft gebracht over het door Adromi Groep gehanteerde EFSA-model en de conclusies die op basis daarvan voor deze locatie zijn getrokken. Wat partijen op de zitting naar voren hebben gebracht over de in het STAB-advies neergelegde kritiekpunten en de reacties van partijen op het nadere advies van de STAB daarover, acht de Afdeling niet van dien aard dat op basis daarvan kan worden aangenomen dat de in deze zaak gehanteerde versie van het EFSA-model een algemeen wetenschappelijk aanvaard model betreft waarmee in het kader van de ruimtelijke ordening afstanden voor aanvaardbare spuitvrije zones kunnen worden bepaald. Daarmee sluit de Afdeling aan bij wat zij al in haar uitspraak van 19 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3023](#), heeft overwogen. Dat de gewasbeschermingsmiddelen die in de boomgaard kunnen worden gebruikt, al op veiligheid zijn beoordeeld bij de toelating tot de Europese markt, wat daar verder ook van zij, laat onverlet dat op dit moment geen wetenschappelijke informatie beschikbaar is waarmee mogelijke risico's voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren en door cumulatie en drift in beeld kunnen worden gebracht en op verantwoorde wijze kunnen worden meegenomen bij het bepalen van een aanvaardbare afstand. De Afdeling is van oordeel dat gelet hierop niet op verantwoorde wijze kan worden bepaald of en zo ja, in hoeverre, het gebruik van de hier gehanteerde versie van het EFSA-model leidt tot een voldoende betrouwbare inschatting van de in dit geval uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar te achten spuitvrije zone. Ook de brochure geeft geen antwoord op de vraag hoe op verantwoorde wijze een afstand korter dan 50 m kan worden bepaald. De Afdeling is van oordeel dat in voorliggend geval, waarin een zeer korte afstand is aangehouden tussen de met het plan voorziene woonpercelen en de boomgaard, niet zonder nader wetenschappelijk onderzoek over spuitzonering op verantwoorde wijze kan worden beoordeeld of deze afstand vanuit genoemd ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar kan worden geacht. Evenmin zijn daarvoor op dit moment landelijke regelgeving of richtlijnen beschikbaar. Voor zover [partij] heeft gesteld dat van een hogere driftwerende werking moet worden uitgegaan omdat op de rand van de boomgaard zelf al een elzenhaag staat en daar ook rekening mee gehouden moet worden, overweegt de Afdeling dat de driftwerende werking van een haag niet in het EFSA-model wordt gemodelleerd. Daarbij komt dat de aanwezigheid van die haag niet juridisch is geborgd en een elzenhaag bladverliezend is.

Dit brengt met zich dat het aanvullende onderzoek naar de spuitzonering van Adromi Groep in dit geval geen deugdelijke grondslag vormt voor het herstelbesluit. Dit betekent dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat in het voorliggende geval met een fors kortere afstand dan 50 m tussen de nieuwe woningen en de boomgaard sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het besluit is daarom in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt.

8. Het beroep tegen het herstelbesluit is gegrond. Dit besluit wordt daarom vernietigd. Wat [appellant] voor het overige over het herstelbesluit heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Het beroep tegen het besluit van 15 december 2020

Spuitzoneringsonderzoek

9. [appellant] voert aan dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat gelet op de conclusies in het rapport van SPA WNP ingenieurs van 4 december 2019, kan worden volstaan met een afstand van 10 m tussen de woonpercelen en de perenboomgaard als een windhaag wordt gerealiseerd. Hij voert daartoe aan dat het rapport van SPA ondeugdelijk is omdat daarbij gebruik is gemaakt van een rekenkundige formule die is gebaseerd op het rapport "Onderzoek naar driftblootstelling bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Tholen" (PRI rapport 441, maart 2012) van Wageningen University & Research. De Afdeling heeft het gebruik van die formule in haar uitspraak van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3018](#), niet geaccepteerd.

9.1. Gelet op wat de Afdeling in de uitspraak van 16 december 2020 heeft overwogen, betoogt [appellant] terecht dat de raad zich niet op het rapport van SPA van 4 december 2019 heeft mogen baseren ter onderbouwing van zijn standpunt dat met een windhaag als voorzien in het plan de afstand tussen de woonpercelen en de perenboomgaard slechts 10 m hoeft te bedragen in plaats van de richtafstand van 50 m. Het rapport van SPA van 4 december 2019 vormt geen deugdelijke grondslag voor het locatiespecifieke onderzoek. De raad heeft daarom niet deugdelijk gemotiveerd dat in het

vooriggende geval met een fors kortere afstand dan 50 m tussen de woonfunctie en agrarische bedrijvigheid kan worden volstaan. Het besluit is om die reden in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt.

10. Het beroep tegen het besluit van 15 december 2020 is gegrond. Ook dat besluit wordt vernietigd. Wat [appellant] voor het overige over dat besluit heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Ruimtelijkeplannen.nl

11. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt de besluiten van de raad van de gemeente West Betuwe van 15 december 2020 en 21 december 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Opijnen-Slotstraat";
- III. draagt de raad van de gemeente West Betuwe op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IV. gelast dat de raad van de gemeente West Betuwe aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Polak

voorzitter

w.g. Bechinka

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 december 2023

371-947