

JURIDISCH ADVIES SPUIVRIJE ZONES

Voor: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Van: Prof. Mr. N.S.J. Koeman

Datum: 11 mei 2020

SAMENVATTING

Dit advies gaat over de vraag of het mogelijk is rijksregels te stellen betreffende spuitvrije zones tussen agrarische percelen waar gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en gevoelige functies, zoals wonen. Met name wordt dan gedacht aan rijksregels die gesteld worden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het antwoord op die vraag luidt dat dergelijke rijksregels goed mogelijk zijn waar het gaat om nieuwe situaties, waar in de praktijk nu al vaak in een bestemmingsplan een zone van 50 m. wordt verlangd. Voor zover het gaat om rijksregels die betrekking hebben op bestaande situaties waarin de afstand te kort wordt geacht zijn rijksregels niet goed denkbaar, gelet op het feit dat op grond van art. 3.2.2. Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in bestemmingsplan steeds een standaard overgangsbepaling moet worden opgenomen, inhoudende dat bestaand rechtmatig gebruik dat afwijkt van het plan, mag worden voortgezet.

Onder de omgevingswet zal de situatie anders zijn. Dan is geen sprake meer van een wettelijk verplicht standaard overgangsrecht, dat bestaande situaties beschermt. Dan kunnen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels worden gesteld betreffende spuitvrije zones. Die regels hebben betrekking op nieuwe situaties, maar ook op bestaande situaties als daaraan in het Bkl geen eerbiedigende werking is toegekend. Tenslotte is denkbaar dat sprake is van een beperkt eerbiedigende werking, bij voorbeeld voor een bepaalde periode of voor een bepaalde gebruiker.

ADVIES

1. Inleiding

Door de TK is verzocht om spuitvrije zones in te stellen tussen landbouwgronden en woningen of speelplekken voor kinderen, zodat in die zones geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt mogen worden (moties Ouwehand e.a., Moorlag e.a. en Futselaar). Nadat de Minister van LNV had meegedeeld dat de juridische mogelijkheden daartoe in bestaande situaties ontbreken, heeft de TK op 5 december 2019 een motie aangenomen waarin wordt uitgesproken dat juridische expertise wordt ingewonnen om de mogelijkheden tot het instellen van spuitvrije zones voor de Kamer in beeld te brengen. Vervolgens is aan mij gevraagd juridisch advies uit te brengen, hetgeen ik bij deze doe.

Achtergrond van de motie is de discussie die is gevoerd tussen de TK en de Minister van LNV over de juridische mogelijkheden om op rijksniveau regels te stellen betreffende spuitvrije zones. Daarbij wordt bedoeld op de bufferzone die in acht genomen zou moeten worden tussen enerzijds agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen wordt gebruikt (veelal ten behoeve van de fruitteelt, de bloemen- of bloembollenteelt of de boomkwekerijen) en anderzijds gevoelige functies zoals wonen, scholen, kinderspeelplaatsen, horeca en dergelijke. In die bufferzone is dan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan. Die discussie is onder meer terug te vinden in het Algemeen Overleg dat op 31 oktober 2019 heeft plaats gevonden tussen de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van I & W over het gewasbeschermingsbeleid. Door de Minister van LNV is tijdens dat overleg onder meer het navolgende opgemerkt:

“Op het moment dat er bestemmingsplan wordt opgesteld voor nieuwe projecten, kan daarin rekening worden gehouden met allerlei functies, zoals wonen, werken en landbouw. Dan kunnen ook zaken worden bepaald over bijvoorbeeld een spuitvrije zone..... Dit is de situatie bij nieuwe ruimtelijke projecten.

De Kamer vroeg mij in een motie echter om spuitvrije zones die ingrijpen in bestaande situaties. Ook dan zal ik de noodzaak moeten onderbouwen van het instellen van zo'n spuitvrije zone. Daar heb ik geen onderbouwing voor. Het blootstellingsonderzoek van het RIVM heeft namelijk laten zien dat er wel blootstelling plaatsvindt, maar dat die geen overschrijding van grenswaarden met zich meegebracht heeft. Er zijn gevallen bekend van gemeentes die hebben geprobeerd om die zones in te stellen. Zij zijn allemaal bij de rechter onderuitgegaan. Dat is dus het verschil tussen waarom het wel of niet zou kunnen, zoals de Kamer dat heeft gevraagd.” (Kamerstuk 27858, nr. 491, pag. 52)

“Ik heb zojuist volgens mij precies aangegeven dat dat kan als er bij een nieuwe situatie een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Dus die ruimte is er – dat ontken ik niet – maar alleen als er een nieuwe activiteit gaat plaats vinden. De Kamer vraagt mij om de bestaande activiteit. Ik heb zojuist aangekondigd dat er al een aantal rechtszaken zijn gevoerd, die allemaal verloren zijn. Ik hoef dus niet nog een keer advies van de landsadvocaat te hebben. De rechter is er vrij duidelijk over geweest.” (Kamerstuk 27858, nr. 491, pag. 55)

Vastgesteld kan worden dat de Minister erkent dat uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening in nieuwe situaties in een bestemmingsplan regels gesteld kunnen worden over een bufferzone zoals hiervoor bedoeld. Dat betekent dat daarover ook in rijksregels (op grond van art. 4.3 Wet ruimtelijke ordening (Wro)) of in provinciale regels (op grond van art. 4.1 Wro) regels gesteld kunnen worden. In bestaande situaties, waarbij zowel de agrarische functie inclusief het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als de gevoelige functie op korte afstand van elkaar reeds rechtmatig aanwezig zijn, zouden naar de mening van de Minister dergelijke regels niet in een bestemmingsplan (en dus ook niet in rijks- of provinciale regels) gesteld kunnen worden. Dat zou blijken uit uitspraken van de rechter. Daarbij wordt kennelijk gedoeld op jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in enige en hoogste instantie oordeelt over bestemmingsplannen. Gelet daarop is er aanleiding nader aandacht te besteden aan het bestaande systeem van ruimtelijke ordening in Nederland en de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over bestemmingsplannen en spuitvrije zones.

2. De Wet ruimtelijke ordening en de jurisprudentie omtrent spuitvrije zones in bestemmingsplannen (nieuwe situaties)

De Wet ruimtelijke ordening bepaalt in art. 3.1. dat de gemeenteraad “ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening” een of meer bestemmingsplannen dient vast te stellen waarin de bestemming van grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gesteld. De ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland pleegt rekening te houden met een zekere separatie van functies, die zich slecht met elkaar verdragen. Zo worden woonwijken op enige afstand van bijvoorbeeld bedrijfsterreinen en snelwegen gepland en gerealiseerd, onder meer om een goed woon- en leefklimaat van bewoners te verzekeren. De in acht te nemen afstanden tussen verschillende bestemmingen zijn soms wettelijk vastgelegd, maar in veel gevallen neergelegd in richtlijnen, handleidingen en dergelijke.

Ook waar het gaat om de in acht te nemen afstand tussen agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen worden of kunnen worden gebruikt en bestemmingen voor wonen,

scholen en dergelijke gelden geen wettelijke regels Wel worden op andere manier instructies aan gemeenteraden gegeven over een in acht te nemen afstand. Zo heeft, toen nog Gedeputeerde Staten bestemmingsplannen moesten goedkeuren, in de provincie Gelderland geruime tijd het Streekplan Gelderland 1996 gegolden met een daarbij behorende Handreiking bestemmingsplannen, waarin was bepaald dat tussen nieuwe woonfuncties en agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen gebruikt konden worden een afstand van 50 meter in acht genomen diende te worden.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in vaste jurisprudentie steeds aangenomen dat de bedoelde afstand van 50 meter uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet onredelijk is te achten. Als voorbeeld van die vaste jurisprudentie noem ik de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2013, nr. 201209567/1/R1 betreffende de gemeente Beemster, waarin de Afdeling naar aanleiding van een beroep van een fruitteiler tegen een mogelijke vestiging van een horecabedrijf op 12,5 meter van zijn boomgaard onder meer overwoog:

“Ten aanzien van het betoog van appellant sub 6 dat de raad in het plan ten onrechte geen spuitzone heeft opgenomen, nu zijn boomgaard met gewasbeschermingsmiddelen wordt bespoten waarbij drift vrijkomt die ernstige gezondheidsrisico's met zich kan brengen voor personen die zich bevinden ter plaatse van de horecagelegenheid die op grond van het plan is toegestaan ... wordt als volgt overwogen.

De Afdeling stelt vast dat er geen wettelijke voorschriften zijn over de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop bomen en andere gewassen in de open lucht worden gekweekt en nabijgelegen gevoelige objecten, zoals woningen. Het ontbreken van dergelijke voorschriften laat echter onverlet dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen dient plaats te vinden, waarbij de aan te houden afstand tussen een fruitteeltbedrijf en gevoelige functies zodanig gekozen dient te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De toepasselijkheid in dit geval van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en daarop gebaseerde regelgeving staat hieraan niet in de weg, aangezien deze regels enerzijds en de Wro anderzijds elk een eigen werkingssfeer hebben. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 23 september 2009, in zaak nr. 200900570/1/R2, is toepassing van de vuistregel om een afstand aan te houden van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid in de fruitsector waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk. Dit brengt echter niet reeds met zich dat een kortere afstand in dit geval niet redelijk zou kunnen zijn, indien aan deze afstand een deugdelijke motivering ten grondslag is gelegd. Niet in geschil is dat tussen de boomgaard van appellant en het restaurant ... een afstand van 12,5 m ligt. Dat er volgens de raad gelet op de huidige wettelijke verplichtingen een situatie zou moeten zijn dat met name drift wordt voorkomen dan wel dat deze bijna volledig wordt beperkt, wat hier ook van zij, kan niet als een deugdelijke motivering worden aangemerkt, nu deze wettelijke verplichtingen niet met zich brengen dat gevoelige functies als een horecagelegenheid in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen bescherming behoeven. De raad heeft bovendien niet nader onderzocht wat in dit geval de effecten zijn van het plaatsen van windhagen en benutting van betere spuittechnieken. Gelet op het voorgaande heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom een afstand van 12,5 m toereikend is om ter hoogte van het restaurant een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen.”

De mij bekende jurisprudentie gaat vrijwel steeds over nieuwe situaties, waarbij hetzij de gevoelige functie, hetzij de agrarische functie met de mogelijkheid van het gebruik van

gewasbeschermingsmiddelen (dan wel beide functies) voor de eerste maal planologisch mogelijk wordt gemaakt. Dan is het instellen van een bufferzone of spuitvrije zone van in beginsel 50 m goed mogelijk, bij voorbeeld door het verschuiven van de nieuwe functie of, als dat niet mogelijk is, niet mee te werken aan de nieuwe functie.

In nieuwe situaties is het dus goed mogelijk spuitvrije zones in bestemmingsplannen op te nemen. Indien men niet afhankelijk wil zijn van de vraag of gemeenteraden voldoende letten op het instellen van dergelijke zones, kan een meer uniforme toepassing worden gerealiseerd door provinciale of rijksregels.

3. Spuitzones in bestaande situaties

Wanneer zowel de agrarische functie (met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) en de gevoelige functie reeds rechtmatig aanwezig zijn en de afstand tussen beide functies minder dan de reeds genoemde 50 m is, zal het instellen van een spuitvrije zone met een grotere afstand dan de feitelijk bestaande, problematisch zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de Afdelingsuitspraken betreffende het bestemmingsplan Kern Rhenoy 2013 van de gemeente Geldermalsen. In een tussenuitspraak van 26 maart 2014, nr. 201306395/1/R2 overwoog de Afdeling:

“Tussen partijen is niet in geschil dat een groot aantal woningen op een kortere afstand dan 50 meter ligt van de fruitboomgaard van appelland. 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 milieu hygiënische 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 gevolg 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.”

Na deze tussenuitspraak paste de gemeenteraad de motivering van het plan aan zonder de inhoud te wijzigen. In de einduitspraak van 12 november 2014, nr. 201306395/3/R2 overwoog de Afdeling:

“Uit (...) de planregels in samenhang bezien 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 appelland 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 appelland 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 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.”

De andere beoordeling van bestaande rechtmatige situaties heeft naar mijn mening van doen met de verregaande bescherming die de Wro aan bestaande rechtmatige toestanden geeft. Die bescherming is mede terug te vinden in het standaard overgangsrecht, dat ingevolge art. 3.2.2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in ieder bestemmingsplan voor bestaand rechtmatig gebruik dient te worden opgenomen. Dat standaard overgangsrecht luidt:

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdige gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Het wettelijk verplichte standaard overgangsrecht maakt duidelijk in welke lastige positie zowel gemeenteraden als de bestuursrechter zich bevinden als het gaat om de vraag of in een bestaande situatie alsnog een spuitzone kan worden afgedwongen tussen een agrarisch perceel, waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen mogelijk is, en gevoelige functie. Ik licht dat toe aan de hand van het hiervoor genoemde voorbeeld van de fruitboomgaard in Rhenoy met op minder dan 50 meter afstand (bijv. 20 meter) een groot aantal rechtmatig gebouwde woningen. Wanneer de raad in een nieuw bestemmingsplan een strook van 30 meter van de bestaande boomgaard als spuitvrije zone zou bestemmen, zou het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in die zone toch voortgezet mogen worden op basis van het standaard overgangsrecht. Alleen indien de raad bereid zou zijn die strook van 30 meter te onteigenen en daarvoor ook geld beschikbaar zou hebben, zou de vergroting van de spuitvrije zone daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Het zal duidelijk zijn, dat weinig gemeentebesturen bereid zullen zijn het middel van onteigening in te zetten ten einde een vergroting van een spuitvrije zone tot stand te brengen. Tevens zal het duidelijk zijn, dat het vorenstaande met zich brengt dat naar huidig recht (de Wro en het Bro) rijks- of provinciale regels op grond van de Wro ter vergroting van spuitzones tot bijv. 50 meter in bestaande situaties waarbij de feitelijke spuitzone geringer is en sprake is van bestaand rechtmatig gebruik, niet goed mogelijk zijn. Dergelijke rijks- of provinciale regels kunnen immers niet afdoen aan het feit, dat in bestemmingsplannen ook het standaard overgangsrecht van art. 3.2.2. Bro moet worden opgenomen.

4. Rijksregels in het Activiteitenbesluit

Hiervoor werd gesproken over de mogelijkheid van rijksregels op grond van de Wro (art. 4.3. Wro). Dergelijke regels zijn moeilijk verenigbaar te achten met het standaardovergangsrecht van art. 3.2.2. Bro.

Rijksregels zijn echter ook mogelijk op grond van de Wet milieubeheer. Daarbij kan met name gedacht worden aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat mede gebaseerd is op art. 8.40 Wet milieubeheer. Dat artikel bepaalt dat bij of krachtens AMvB regels gesteld worden die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken. Een bedrijf waarin gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt zal vrijwel steeds ook een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer zijn. Het Activiteitenbesluit milieubeheer kent ook bepalingen, die voor ons onderwerp relevant zijn. Ik wijs in dit verband op art. 3.78a lid 1 Activiteitenbesluit, luidende:

“Bij het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen bij de teelt van gewassen en op braakliggend land in de open lucht wordt een techniek gebruikt die een driftreductie bereikt van ten minste 75%, ten opzichte van een bij ministeriële regeling aangewezen referentietechniek.”

Het is denkbaar, dat naast art. 3.78a in het Activiteitenbesluit andere, strengere regels worden gesteld ter regulering van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Die regels dienen dan niet “een goede ruimtelijke ordening”, maar worden gesteld ter bescherming van het milieu. Dan geldt tevens dat de AMvB-wetgever een onderbouwing zal moeten geven voor die regels in het licht van de bescherming van het milieu. Ik sluit niet uit dat de Minister van LNV op die onderbouwing doelt toen zij in het debat met de TK sprak over het blootstellingsonderzoek van het RIVM, dat geen overschrijding van grenswaarden had aangetoond. In dezelfde richting gaat de mededeling van de Minister dat aan de Gezondheidsraad is gevraagd te adviseren in hoeverre blootstelling van omwonenden leidt tot gezondheidsrisico's (TK 27858, nr. 480). De onderbouwing voor eventuele strengere regels in het Activiteitenbesluit (of in andere milieuregelgeving) is evenwel een andere dan de onderbouwing van rijksregels ten behoeve van bestemmingsplannen, die een goede ruimtelijke ordening (en dus een goed woon- en leefklimaat) moeten dienen.

5. Conclusie op grond van het geldende recht.

Voor zover het gaat om het stellen van rijksregels “ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening” met de bedoeling die rijksregels te laten doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen, geldt dat het standaard overgangsrecht van art. 3.2.2. Bro zich slecht verdraagt met het afdwingen van een spuitvrije zone die groter is dan de bestaande afstand tussen het agrarische perceel waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en bestaande gevoelige functies. Daarop heeft betrekking de door de Minister genoemde bestemmingsplanjurisprudentie. Alleen indien een gemeente de vergroting van de spuitvrije zone door middel van onteigening zou willen effectueren en daarvoor ook de nodige financiële middelen ter beschikking wil stellen, is denkbaar dat met het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium een dergelijke vergroting wordt bewerkstelligd.

Voor zover het gaat om het stellen van rijksregels “ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van inrichtingen” is op dit moment reeds sprake van rijksregels (art. 3.78a Activiteitenbesluit milieubeheer). Denkbaar is dat in het Activiteitenbesluit strengere regels worden gesteld met betrekking tot het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen. Daaraan zal dan wel een deugdelijke motivering en onderbouwing ten grondslag gelegd moeten worden. Jurisprudentie daarover ontbreekt bij mijn weten.

6. De Omgevingswet

De hiervoor beschreven situatie wijzigt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, die binnen afzienbare termijn te verwachten is. In de Omgevingswet worden de Wet ruimtelijke ordening en de Wet Milieubeheer, samen met een aantal andere wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving, samengevoegd. Kerndoel van de Omgevingswet is ‘een duurzame ontwikkeling’. Van een strikt onderscheid tussen ‘een goede ruimtelijke ordening’ en ‘bescherming van het milieu’ is onder de Omgevingswet geen sprake meer.

Een belangrijk instrument in de Omgevingswet is het gemeentelijke omgevingsplan, dat tot op zekere hoogte te beschouwen is als opvolger van het bestemmingsplan, zij het dan met een veel bredere strekking en reikwijdte. Van een standaard overgangsrecht in het omgevingsplan, zoals dat thans bestaat voor het bestemmingsplan, zal onder de Omgevingswet geen sprake zijn. Verder is van belang dat in een omgevingsplan ook gebiedsbepalingen opgenomen kunnen worden. Volgens vaste jurisprudentie zijn naar huidig recht in bestemmingsplannen geen gebiedsbepalingen toegestaan.

Art. 4.2. Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Over een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' merkt de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel het volgende op:

"Ten opzichte van de Wro is bij de opdracht aan de gemeenteraad bewust gekozen voor het gebruik van een nieuwe terminologie. Zo worden niet langer 'bestemmingen' van 'gronden' aangewezen maar worden 'functies' aan 'locaties' toegedeeld. Deze keuze vloeit voort uit de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet (...). Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro is daarom vervangen door een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

De Omgevingswet geeft verschillende mogelijkheden tot het stellen van rijksregels. Naast het Besluit activiteiten leefomgeving, dat beschouwd kan worden als opvolger van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zal sprake zijn van de mogelijkheid dat bij AMvB instructieregels worden gegeven aan de gemeenten over de inhoud van omgevingsplannen. Wanneer de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt of wijzigt, moeten daarbij de instructieregels van het Rijk worden opgevolgd. Op deze manier krijgen de rijksregels bindende werking jegens burgers en bedrijven. Dergelijke instructieregels zijn thans opgenomen in het (ook nog niet in werking getreden) Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Men treft daar nu onder meer regels aan over bijv. geluid, trillingen en geur aan, die gemeenten moeten opvolgen bij het opstellen van omgevingsplannen. In de toelichting bij het Bkl wordt daarover onder het volgende gezegd:

"Hoofdstuk 5 van dit besluit bevat instructieregels die de randvoorwaarden stellen voor het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan. Belangen die het bovenlokale niveau overstijgen, en daardoor ook aanleiding hebben gegeven voor beleidsvorming op nationaal, Europees of internationaal niveau, werken daarmee ook door in de vaststelling en wijziging van een omgevingsplan."

In het kader van het onderwerp van dit advies moet de vraag onder ogen worden gezien of het mogelijk zou zijn om in het Bkl ook instructieregels op te nemen met betrekking tot spuitvrije zones.

De in art. 2.24 Omgevingswet opgenomen bevoegdheid om bij AMvB instructieregels te geven over de inhoud, toelichting of motivering van omgevingsplannen is in art. 2.25 lid 3 van de wet nader geregeld. Instructieregels zijn onder meer mogelijk wanneer het gaat om het stellen van regels in het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wanneer aan locaties een agrarische functie wordt gegeven die de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen toestaat en in de directe nabijheid van die locaties sprake is van een gevoelige functie, zoals wonen, wordt voldaan aan het bepaalde in art. 2.25 lid 3 van de wet. Er is dan immers sprake van een toedeling van functies aan locaties. Nu de spuitvrije zones (in nieuwe situaties) reeds decennialang onderdeel zijn van de beoordeling door de Raad van State van bestemmingsplannen en door de TK moties zijn aangenomen tot het instellen van spuitvrije zones, kan naar mijn mening worden gesteld dat met betrekking tot dit onderwerp sprake is van beleidsvorming op nationaal niveau zoals bedoeld in het geciteerde gedeelte van de toelichting bij het Bkl. Dat betekent dat onder de Omgevingswet de juridische mogelijkheid bestaat tot het stellen van instructieregels over dit onderwerp. Uiteraard zullen dergelijke instructieregels vergezeld moeten gaan van een motivering en een onderbouwing, maar dat behoeft geen onderbouwing te zijn als waarop de Minister van LNV lijkt te doelen. Het gaat hier niet om instructieregels met het oog op de gezondheid, die om een onderbouwing van het RIVM of de Gezondheidsraad zouden vragen, maar om instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een ruimtelijke onderbouwing, die motiveert waarom uit een

oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, een spuitvrije zone van een bepaalde omvang nodig wordt geacht, volstaat.

7. Eerbiedigende werking

De vraag of instructieregels in het Bkl alleen voor nieuwe situaties gelden dan wel ook voor bestaande situaties hangt af van de keuze die in het Bkl gemaakt wordt om bestaande afwijkende situaties al dan niet te eerbiedigen. In veel gevallen is in het Bkl bepaald dat een instructieregel niet van toepassing is op bestaande rechtmatige situaties, die afwijken van de instructieregels. Dat betekent dat de gemeenteraad, als een omgevingsplan wordt vastgesteld, voor dergelijke bestaande situaties de instructieregels niet hoeft te volgen. Het komt echter ook voor dat geen sprake is van eerbiedigende werking – zodat de instructieregels gelden zowel voor nieuwe als voor bestaande situaties – dan wel dat sprake is van een beperkte eerbiedigende werking, die erop neerkomt dat de instructieregel voor bestaande situaties pas over bijv. 5 jaar gaat werken.

Naar mijn mening zijn bij de vraag naar eerbiedigende werking, naast een beperking in de tijd tot bijv. 5 jaar, verschillende andere tussenvarianten denkbaar. Zo kan gedacht worden aan een variant die lijkt op het persoonsgebonden overgangsrecht dat men in sommige bestemmingsplannen aantreft. Dan kan gedacht worden aan een eerbiedigende werking, zolang de bestaande exploitant van het agrarische perceel de bedrijfsvoering voortzet. Ook is denkbaar een variant, inhoudende dat de eerbiedigende werking eindigt wanneer het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gedurende een bepaalde periode – bijv. van één of drie jaar – is gestaakt.

Ingeval in de instructieregels niet gekozen wordt voor een volledig eerbiedigende werking voor bestaande afwijkende gevallen, is denkbaar dat gemeenten na implementatie van de instructieregels in het omgevingsplan, geconfronteerd zullen worden met planschadeclaims indien agrarische ondernemers zouden menen dat zij door de verruiming van de spuitvrije zone onevenredig worden benadeeld. Naar mate een langere overgangsperiode geldt of gekozen wordt voor een persoonsgebonden overgangsregime zal de kans verminderen dat planschade, zo die al aanwezig zou zijn, betaald moet worden.

8. Gebodsbepalingen

In een omgevingsplan kunnen ook gebodsbepalingen worden opgenomen. Voor het onderwerp van dit advies is dat relevant, omdat men in de praktijk in geval sprake is van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op korte afstand van gevoelige functies regelmatig voor de oplossing kiest dat tussen het agrarische perceel en de gevoelige bestemming een groenblijvende haag van een bepaalde hoogte dient te worden aangebracht. Naar mijn mening zou in instructieregels op grond van de Omgevingswet aan de gemeentebesturen de verplichting opgelegd kunnen worden om, indien de afstand tussen het agrarische perceel en de gevoelige bestemming minder is dan de in nieuwe situaties aan te houden afstand, in het omgevingsplan de gebodsbepaling op te nemen tot het hebben en in standhouden van een groenblijvende haag met een bepaalde hoogte.

9. Conclusie op grond van het komende recht

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal sprake zijn van een verruiming van de mogelijkheden tot het stellen van rijksregels met betrekking tot spuitvrije zones. Die verruiming wordt met name veroorzaakt door het feit dat onder het nieuwe recht geen sprake meer zal zijn van het standaard overgangsrecht, zoals dat nu nog in art. 3.2.2. Bro is opgenomen. Voor zover regels gewenst worden uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit zal aan dergelijke regels een ruimtelijke onderbouwing ten

grondslag gelegd kunnen worden. Gezondheidsonderzoeken van RIVM of Gezondheidsraad zijn daartoe naar mijn mening niet nodig en overigens ook niet gebruikelijk wanneer het gaat om een ruimtelijke onderbouwing.

Ingeval gekozen wordt voor instructieregels in het Bkl gelden die regels voor nieuwe gevallen. De regels kunnen ook – geheel of beperkt – betrekking hebben op bestaande situaties. Een en ander is afhankelijk van de vraag of voor eerbiedigende werking wordt gekozen dan wel of daarvan geen of in beperkte mate sprake zal zijn.

Tenslotte is denkbaar in instructieregels de verplichting op te leggen tot het geven van gebodsbepalingen in het omgevingsplan, die de exploitant van het agrarische perceel in bepaalde gevallen verplichten tot het treffen van maatregelen, zoals het hebben en in stand houden van groenbeplanting langs zijn perceel.

Indien de Kamer het wenselijk en noodzakelijk acht dat onder de Omgevingswet instructieregels zullen worden gegeven met betrekking tot spuitvrije zones, verdient het m.i. aanbeveling die wens te bespreken met de Minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de Omgevingswet en het Bkl. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet en het Bkl kan dan gewerkt worden aan een aanvulling op het Bkl betrekking hebbend op spuitvrije zones. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (waarschijnlijk omstreeks 2022) kan dan het aangepaste Bkl, inclusief de instructieregels over de spuitvrije zones, in werking treden.

Amsterdam, april 2020

N.S.J.Koeman