

# Spuitzones van boomgaarden en een goede ruimtelijke ordening

**142** Wonen tussen de boomgaarden. Voor velen een aantrekkelijk perspectief. Door de drift die vrijkomt bij het spuiten van gewasbeschermingsmiddelen kan dit echter een gevaar vormen voor de volksgezondheid. In de bestemmingsplanpraktijk wordt dan ook meestal een afstand van 50 meter in acht genomen tussen woning en boomgaard. Afwijken van deze afstand is mogelijk mits gemotiveerd en gebaseerd op onderzoek.

mr. H.H. Harberink\*

## Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Kenmerkend voor de land- en tuinbouw in ons land zijn de intensieve teeltsystemen met een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen<sup>1</sup>. Dat resulteert in een aanzienlijke belasting van bodem, water en lucht. In de kabinetsnota 'Duurzame Gewasbescherming' zijn drie doelstellingen geformuleerd: een verdergaande vermindering van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen, een verdere vermindering van de emissies naar het milieu en het verbeteren van de naleving van de huidige wet- en regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met betrekking tot volksgezondheid, milieu en arbeidsbescherming<sup>2</sup>. Als inspanningsverplichting zijn diverse partijen<sup>3</sup> in het 'Convenant Duurzame Gewasbescherming' aangegaan dat in 2010 de milieubelasting met 95% moet worden gereduceerd ten opzichte van de situatie in 1998. Uit een tussentijdse evaluatie in 2006 blijkt dat de gewasbescherming in Nederland in algemene zin duurzamer is geworden, maar dat de behaalde milieuwinst niet genoeg is om in 2010 uit te komen tot de gewenste milieukwaliteit<sup>4</sup>. Ook op Europees niveau is het doel om het gebruik van een groot aantal gewasbeschermingsmiddelen te reduceren<sup>5</sup>.

## Drift en gezondheid

Behalve de belasting voor het milieu is ook het gezondheidsrisico voor de mens een belangrijke reden om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren. Bij het spuiten van gewasbeschermingsmiddelen komt namelijk drift vrij. Drift is een term die gebruikt wordt voor de spuitvloeistof die tijdens de bespuiting buiten het te behandelen gebied terecht komt als gevolg van wind- en luchtstromingen. Deze verwaaiing van spuitvloeistof kan ernstige gevolgen hebben voor de gezondheid van de agrariër zelf maar ook voor om-

wonenden en andere omstanders. De gezondheidseffecten van blootstelling worden gekenmerkt door vele onzekerheden. Deze onzekerheden betreffen onder meer het risico dat gewasbeschermingsmiddelen kanker veroorzaken, het hormoon- en voortplantingssysteem verstoren en schade veroorzaken aan het zenuwstelsel. Door Plant Research International BV te Wageningen (PRI)<sup>6</sup> zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de invloeden van drift<sup>7</sup>. Drift in de fruitteelt is door de aard van de bespuiting, met name op- en zijwaarts gericht spuiten, hoger dan bij neerwaartse bespuitingen zoals in de akkerbouw of lage bomenteelt<sup>8</sup>. De doelstellingen voor driftreductie worden in de fruitteelt – in tegenstelling tot bollenteelt en akkerbouwmatig geteelde gewassen – nog niet gehaald. Mede vanwege gezondheidsmotieven is het verstandig om afstand te houden tussen gevoelige objecten, zoals woningen, en boomgaarden.

## Geen wetgeving inzake aan te houden afstanden tussen woningen en open teelten

Er zijn geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden geteeld en nabij gelegen als voor gewasbeschermingsmiddelen gevoelige objecten, zoals woningen<sup>9</sup>. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden<sup>10</sup> (Wgb) stelt algemene regels voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In deze wet zijn echter geen regels opgenomen met betrekking tot minimaal aan te houden afstanden tussen gevoelige objecten en gronden waarop open teelten plaatsvinden. Evenmin zijn in deze wet de effecten beoordeeld van via emissies in de lucht gebrachte bestrijdingsmiddelen op de gezondheid van personen<sup>11</sup>. Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij<sup>12</sup> (Lozingenbesluit) is van toepassing op het lozen en gebruiken van bestrijdingsmiddelen nabij oppervlaktewater ten gevolge van agrarische activiteiten. Het Lozingenbesluit is (mede) gebaseerd op de Waterwet<sup>13</sup> en heeft als doel de reductie van bestrijdingsmiddelen in het water. De afstanden en teeltvrije zones die in het Lozingenbesluit worden genoemd zijn echter gerelateerd aan het oppervlaktewater en niet aan woningen<sup>14</sup>. De afstanden die worden gehanteerd in de uitgave van de VNG 'Bedrijven en milieuzonering' zijn evenmin bruikbaar<sup>15</sup>. Dit komt omdat de hierin opgenomen richtafstanden alleen betrekking op gebouwen die behoren tot akkerbouw- en veeteeltbedrijven en niet op open teelten<sup>16</sup>. Ditzelfde geldt voor de toepassing van het Besluit akkerbouwbedrijven en milieubeheer<sup>17</sup>.

## Spuitzone van 50 meter

In de bestemmingsplanpraktijk wordt in de regel een afstand van 50 meter tussen boomgaard en een gevoelig object, zoals een woning, in acht genomen. Agrarische gronden en gronden met een groenbestemming worden niet aangemerkt als voor gewasbescher-

\* mr. H.H. Harberink werkt als zelfstandig adviseur via De Omgevingsjurist te Rotterdam. Haar specialisatie ligt op het snijvlak van ruimtelijke ordening, milieu en gezondheid, oftewel het omgevingsrecht

mingsmiddelen gevoelige objecten<sup>18</sup>. Bij voornoemde afstand wordt ervan uitgegaan dat enerzijds de bedrijfsvoering van de agrariër niet wordt belemmerd en anderzijds dat er geen nadelige effecten optreden voor de volksgezondheid. Uit onderzoek blijkt dat bij gebruik van het meest toxische gewasbeschermingsmiddel in de fruitteelt, deze afstand meer dan gerechtvaardigd is<sup>19</sup>. De toepassing van deze vuistregel wordt ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) niet onredelijk geacht<sup>20</sup>.

### Een goede ruimtelijke ordening

Een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen door het coördineren en afwegen van de verschillende belangen die bij het gebruik van de in het plan begrepen grond en opstallen zijn betrokken<sup>21</sup>. Uit jurisprudentie blijkt dat in het kader van een bestemmingsplan een afweging van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen dient plaats te vinden, het milieubelang niet uitgezonderd, waarbij de aan te houden afstand tussen een agrarisch bedrijf en nabijgelegen gevoelige objecten zodanig gekozen dient te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het gevoelige object kan worden gegarandeerd en dat de bedrijfsvoering van de betrokken agrariër niet wordt belemmerd<sup>22</sup>. De omstandigheid dat op kortere afstand van de boomgaard reeds woningen staan, betekent niet dat bij de bouw van nieuwe woningen geen acht behoeft te worden geslagen op mogelijke bedreigingen van het toekomstige woon- en leefklimaat<sup>23</sup>. Of een woonfunctie in een nieuw bestemmingsplan leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bedrijfsactiviteiten van de agrariër, hangt veelal af van de vraag in hoeverre er in de nabijheid van het bedrijf reeds woningen zijn opgericht<sup>24</sup>.

### Afwijken van afstand van 50 meter

De in de praktijk gebruikte afstand van 50 meter is indicatief. Voor het betrokken bestuursorgaan bestaat bij afwijking van deze afstand een onderzoeksplicht<sup>25</sup> of er sprake is van bijzondere omstandigheden die de afwijking rechtvaardigen<sup>26</sup>. In het kader van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden, dient een afweging van alle betrokken belangen plaats te vinden<sup>27</sup>. In zijn algemeenheid geldt dat bij afwijking van indicatieve afstanden in het kader van milieuzonering zwaardere motiveringseisen worden gesteld naarmate de afwijking groter is. Omdat elk geval anders is, dient per geval te worden onderzocht en afgewogen of er bijzondere omstandigheden zijn die een afwijking rechtvaardigen. Dit is maatwerk. Uit jurisprudentie en onderzoek komen de volgende aandachtspunten naar voren:

- Wat wordt planologisch mogelijk gemaakt;
- juiste berekeningsmethode onderzoek;
- welke gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt;
- wat zijn de effecten van de gewasbeschermingsmiddelen voor de mens bij blootstelling en het gebruik van driftreducerende middelen;
- overheersende windrichting.

### Wat wordt planologisch mogelijk gemaakt

Bij het bepalen van de afstand tussen woning en boomgaard, dient te worden gekeken naar wat het bestemmingsplan toelaat. Indien het bestemmingsvlak fruitbomen tot aan de perceelsgrens van de boomgaard mogelijk maakt, dan dient te worden gemeten vanaf de perceelsgrens<sup>28</sup>. Het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst of een notarieel beding tussen de eigenaar van het perceel en de initiatiefnemer van een bouwplan, waarin de eigenaar zich

verplicht om niet met bestrijdingsmiddelen te spuiten of waarin is overeengekomen dat de bomen op slechts een beperkt deel van het plandeel zullen worden gekweekt, biedt geen soulaas. De Afdeling overweegt dat dit niet betekent dat het spuiten met bestrijdingsmiddelen in planologische zin is uitgesloten<sup>29</sup>. Het feit dat er al lange tijd geen agrarische activiteiten meer worden verricht op een perceel of er slechts sprake is van hobbymatig gebruik dan wel van beperkte kweekactiviteiten, is evenmin een reden om aan te nemen dat er geen of een kleinere spuitzone aangehouden kan worden<sup>30</sup>.

### Juiste berekeningsmethode onderzoek

Een veel gehanteerde onderzoeksmethode naar de werking van drift is het 'Gaussisch pluimmodel'. Uit jurisprudentie blijkt echter dat onderzoek op basis van dit model niet zonder meer geschikt is. Het Gaussisch pluimmodel gaat namelijk uit van een puntbron, terwijl een boomgaard geen puntbron is<sup>31</sup>. Een model wat wel rekening houdt met alle relevante aspecten is de onderzoeksmethode van PRI<sup>32</sup>. Deze onderzoeksmethode verloopt volgens het 'verspreidingsmodel'<sup>33</sup>. Het is dus van belang om een onderzoek te laten uitvoeren op basis van het verspreidingsmodel.

### Welke gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt

Een overzicht van alle toegelaten gewasbeschermingsmiddelen in Nederland is te vinden op de website [www.ctb-wageningen.nl](http://www.ctb-wageningen.nl). Bij de vaststelling welke gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en in welke frequentie kan de teler de benodigde informatie geven. Ook kan een deskundige<sup>34</sup> worden geraadpleegd die de meest gebruikte middelen per te telen soort kan aangeven. Veel gebruikte gewasbeschermingsmiddelen in de fruitteelt zijn Captan 80WG/Malvin WG, Thiram Granuflo, Insegar, Teppeki, Runner en Pririmor.

### Wat zijn de effecten van de gewasbeschermingsmiddelen voor de mens bij blootstelling en het gebruik van driftreducerende middelen

Nadat is vastgesteld welke gewasbeschermingsmiddelen door de teler worden gebruikt is het noodzakelijk de effecten van deze middelen voor de mens bij blootstelling te onderzoeken bij zowel inademing, huidcontact en indirect contact<sup>35</sup>. Hiervoor dient een deskundige te worden geraadpleegd die tevens per middel de in acht te nemen afstand van de boomgaard tot een gevoelige bestemming kan aangeven. Dit varieert van 20 tot 50 meter. De gezondheidsrisico's voor omwonenden en andere omstanders liggen met name bij de opname door de huid. Het risico van blootstelling aan drift is onder meer afhankelijk van de toxiciteit van het gewasbeschermingsmiddel, de spuittechnieken<sup>36</sup> die door de teler worden toegepast, de rijnsnelheid, een kale boom of een volle bladsituatie van de fruitbomen, een (gedeeltelijke) windhaag rondom het perceel en de windrichting.

### Overheersende windrichting

Ter onderbouwing van een goed woon- en leefklimaat is het nuttig om de overheersende windrichting in het plangebied te onderzoeken. Bij Meteo Consult kunnen voor vrijwel elke gevraagde periode de windrichtingen worden opgevraagd. Indien bijvoorbeeld uit het opgevraagde overzicht blijkt dat de windrichting voornamelijk (zuid)westelijk is en de beoogde woningen liggen ten westen van de boomgaard, dan zal de drift niet richting de woningen waaien. Hoewel meestal niet kan worden uitgesloten dat ook bij andere windrichtingen wordt gespoten kan het in een voorkomend geval aannemelijk

zijn dat de verspreiding van de gewasbeschermingsmiddelen, gelet op de ligging van een gevoelig object ten opzichte van de boomgaard en de meest voorkomende windrichting, voor het ontstaan van onaanvaardbare gezondheidsschade aan gebruikers van het gevoelige object bij een verantwoord gebruik van geoorloofde gewasbeschermingsmiddelen niet behoeft te worden gevreesd<sup>37</sup>.

## Hoe te regelen in een bestemmingsplan

Zoals eerder vermeld bestaat er geen wetgeving inzake aan te houden afstanden met betrekking tot open teelten, zoals boomgaarden. Milieubelangen kunnen wel worden meegewogen bij het bepalen van ruimtelijke keuzes inzake een goede ruimtelijke ordening. Door het toekennen van bestemmingen en onderlinge situering kan afstand worden gecreëerd. Een potentiële conflictsituatie kan voorkomen worden met zonerings. Milieuzonering is het aanbrengen van een noodzakelijke ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende en milieugevoelige functies ter bescherming of vergroting van de leefkwaliteit bij het sturen van nieuwe ontwikkelingen. Door te zoneren kan het betreffende milieuonderwerp doorwerken in het bestemmingsplan. Omdat in de meeste gevallen de gevoelige functie nabij een bestaande boomgaard wordt gesitueerd kan worden uitgegaan van uitwaartse zonering: zonering die uitgaat van de milieubelastende functie (zoals in dit geval de boomgaard).

Er dient gemeten te worden vanaf het perceel waar de milieubelastende activiteit mogelijk wordt gemaakt. De grootte van de zone hangt af van het uitgevoerde onderzoek naar de aspecten die hiervoor werden genoemd. De aan te houden afstand (zone) kan worden weergegeven op de verbeelding met een gebiedsaanduiding. De gebiedsaanduiding dient vergezeld te gaan van een daarop betrekking hebbende regeling in de planregels.

Mocht de agrarische activiteit worden gestaakt dan kan door middel van een wijzigingsbevoegdheid de zone worden opgeheven.

Ook kunnen bebouwingsvrije bestemmingen worden opgenomen, zoals een groenvoorziening. Windhagen kunnen zorgen voor een aanzienlijke driftreductie. Hoewel in een bestemmingsplan geen geboden of verplichtingen voor de grondgebruiker kunnen worden opgenomen, en dus geen windhaag kan worden afgedwongen, is het wel nuttig de driftreducerende maatregel zoveel als mogelijk vast te leggen in een bestemmingsplan<sup>38</sup>. Gedacht kan worden aan een planregel in de vorm van een voorwaardelijke verplichting.

## Noten

1. Bestrijdingsmiddelen in de landbouw worden gewasbeschermingsmiddelen genoemd. Bestrijdingsmiddelen die buiten de landbouw worden toegepast zijn biociden.
2. Kamerstukken 2003-2004, 27858, nr. 47.
3. Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, LTO Nederland, Plantum NL, Unie van Waterschappen, Vewin, Nefyto en Agrodiss.

4. Milieu- en Natuurplanbureau, Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 2006.
5. Brief van minister G. Verburg aan Voorzitter Tweede Kamer d.d. 25 november 2008 en PB C266E/1 van 21.10.2008 (Europese gewasbeschermingsverordening).
6. Voor meer informatie zie [www.ppo.wur.nl](http://www.ppo.wur.nl).
7. [www.pri.wur.nl/onderzoek/onderzoekthemas/gewasbescherming](http://www.pri.wur.nl/onderzoek/onderzoekthemas/gewasbescherming).
8. Plant Research International Wageningen UR, J.C. van de Zande & H.J. Holterman, 'Beperking driftblootstelling bij bespuitingen in de lage boomteelt', p. 21.
9. ABR 22 juli 2009, 200806481/1/R2.
10. Stb. 2007, 125.
11. ABR 3 december 2008, 200709071/1 en ABR 23 februari 2005, 200401868/1.
12. Besluit van 27 januari 2000 (Stb. 2000, 43).
13. Stb. 2009, 107
14. 1 ABR 23 september 2009, 200805832/1/R1.
15. 'Bedrijven en Milieuzonering', Den Haag, VNG 2009.
16. ABR 23 september 2009, 200900570/1/R2.
17. Het Besluit akkerbouwbedrijven en milieubeheer is met ingang van 6 december 2007 ingetrokken door de inwerkingtreding van het Besluit landbouw milieubeheer, ABR 23 september 2009, 200805832/1/R1.
18. ABR 22 juli 2009, 200806481/1/R2
19. Plant Research International Wageningen UR, J.C. van der Zande & M. Wenneker, 'Driftblootstelling binnen 50 m van de perceelsgrens bij bespuitingen van een fruitboomgaard'.
20. ABR 31 maart 2010, 200904633/1/R2 en ABR 23 september 2009, 200900570/1/R2.
21. ABR 6 april 2005, 200405245/1.
22. ABR 14 februari 2007, 200604539/1 en ABR 22 juli 2009, 200806481/1/R2.
23. ABR 14 februari 2007, 200604539/1, r.o. 2.7.1.
24. ABR 24 augustus 2005, 200408432/1.
25. Artikel 3:2 juncto artikel 3:4 Awb en artikel 3.1.6 Bro.
26. ABR 23 juni 2004, 200400297/1 en ABR 31 maart 2010, 200904633/1/R2.
27. ABR 15 februari 2006, 200504921/1.
28. ABR 24 juli 2002, 200103400/1.
29. ABR 21 maart 2007, 200603943/1, r.o. 2.8.5
30. ABR 17 december 2008, 200800683/1 en ABR 13 juni 2007, 200606431/1.
31. ABR 15 augustus 2007, 200605022/1
32. StAB-advies d.d. 15 maart 2007, kenmerk StAB/37593/H
33. Voor gedetailleerde onderzoeksinformatie wordt verwezen naar: [www.pri.wur.nl/onderzoek/onderzoekthemas/gewasbescherming](http://www.pri.wur.nl/onderzoek/onderzoekthemas/gewasbescherming).
34. Zie noot 6.
35. Indirect contact met drift kan bijvoorbeeld optreden bij spelende kinderen in een grasveld.
36. Voor meer informatie over spuittechnieken: [www.telenmettoekomst.nl](http://www.telenmettoekomst.nl) en [www.effectiefspuiten.nl](http://www.effectiefspuiten.nl)
37. ABR 24 maart 2004, 200305517/1.
38. Het uitgangspunt is immers toelatingsplanologie. Al is sinds de uitspraak Linderveld enige relativisering van dit uitgangspunt op zijn plaats (ABR 22 maart 2006, BR 2006, p. 546)