

Intensief gewasbeschermingsmiddelengebruik bij open teelten

Zet de Wro in ter bescherming van de gezondheid van omwonenden

168

In ons dichtbevolkte land staan van oudsher veel woningen nabij agrarische gronden waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, zoals bij boomgaarden en percelen met bometeelt. Ook worden regelmatig nieuwe woningen gebouwd in de directe nabijheid van agrarische percelen met open teelten. Met name de drift die vrijkomt bij het bespuiten van de gewassen kan schadelijk zijn voor de gezondheid van omwonenden. In dit artikel komt aan de orde dat het gezondheidsbelang van omwonenden niet aan gemeenten moet worden overgelaten. Voorgesteld wordt om dit aspect verder te beschermen via het ruimtelijk spoor, in het bijzonder via algemene regels door het Rijk en de provincie.

1. Probleem 1: drift gewasbeschermingsmiddelen

In de praktijk worden regelmatig woningen gebouwd op bouwpercelen die in de nabijheid liggen van agrarische percelen met open teelten, zoals fruitbomen. Het wonen in een gebied omgeven door fruitbomen wordt door veel mensen als aantrekkelijk ervaren. Nog afgezien van de mogelijkheid dat de agrariër in zijn bedrijfsvoering kan worden beperkt door de woningen te dicht bij de agrarische percelen te bouwen, is met name het veelal ontbreken van onderzoek naar de gevolgen voor de volksgezondheid bij besluitvorming rondom bestemmingsplannen zorgwekkend. Uit een Brits onderzoek uit 2005 blijkt namelijk dat er een mogelijk verband is tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen² en gezondheidsklachten van mensen.³ Afhankelijk van de toxiciteit van het gewasbeschermingsmiddel kan met name de drift die vrijkomt bij het bespuiten van gewassen een gevaar vormen voor de gezondheid van omwonenden. Volgens onderzoek is de drift naar de lucht niet homogeen verdeeld over de hoogte, maar heeft het hogere waarden net boven boomhoogte, doordat de driftwolk over de top van de bomen naar buiten de boomgaard waait.⁴ Drift in de fruitteelt is door de aard van de bespuiting, met name

op- en zijwaarts gericht spuiten, hoger dan bij neerwaarts bespuitingen zoals in de akkerbouw of lage bometeelt. De nevel van de spuitvloeistof kan neerdalen op gazons, maar ook door open ramen in de woningen zelf binnendringen. De gezondheidsrisico's liggen vooral bij de opname door de huid. De gezondheidseffecten van blootstelling worden gekenmerkt door vele onzekerheden. Dergelijke onzekerheden betreffen onder meer het risico dat gewasbeschermingsmiddelen kanker veroorzaken, het hormoon- en voortplantingssysteem verstoren en schade veroorzaken aan het zenuwstelsel. In de ruimtelijke-orderingspraktijk bestaat een vuistregel om een afstand van 50 meter aan te houden tussen percelen met open teelten en woningen. In de noot bij uitspraak ABRvS 18 mei 2011 met noot Vogelzang-Stoute (*M en R* 2011/174) wordt hier verder op ingegaan. Uit onderzoek van de Universiteit Wageningen blijkt dat die afstand voor de meest toxische gewasbeschermingsmiddelen ook zeer aan te raden is.⁵ De in acht te nemen afstand in verband met de verwaaiing van spuitvloeistof is onder meer afhankelijk van de toxiciteit van het gewasbeschermingsmiddel, de spuittechnieken⁶ die door de teler worden toegepast, de rijnsnelheid, een kale boom of een volle bladsituatie van de (fruit)bomen, een (gedeeltelijke) windhaag rondom het perceel en de windrichting.⁷

2. Probleem 2: geen wetgeving over afstanden open teelten en woningen

2.1 Huidige Nederlandse wetgeving

De huidige Nederlandse wetgeving met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen is gericht op de reductie van de risico's van het gebruik van deze middelen voor het watermilieu en niet direct op de gezondheid van omwonenden. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden⁸ bevat een toelatingsstelsel voor het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In deze wet zijn wel bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de bescherming van de gezondheid van de professionele gebruikers en werknemers. Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij⁹ is van toepassing op het lozen en gebruiken van bestrijdingsmiddelen nabij oppervlaktewater ten gevolge van agrarische activiteiten. Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is mede gebaseerd op de Waterwet¹⁰

1 Marian Harberink is eigenaar van bureau De Omgevingsjurist in Rotterdam en is gespecialiseerd in de relatie bestemmingsplan en milieu (www.omgevingsjurist.nl).

2 Bestrijdingsmiddelen in de landbouw worden gewasbeschermingsmiddelen genoemd. Bestrijdingsmiddelen die buiten de landbouw worden gebruikt zijn biociden.

3 *Crop Spraying and the health of residents and bystander* (www.rcep.co.uk).

4 J.C. van de Zande, M. Wenneker, 'Driftblootstelling binnen 50 m van de perceelsgrens bij bespuitingen van een fruitboomgaard', Plant Research International Wageningen UR.

5 J.C. van de Zande, M. Wenneker, 'Driftblootstelling binnen 50 m van de perceelsgrens bij bespuitingen van een fruitboomgaard', Plant Research International Wageningen UR.

6 Voor meer informatie over spuittechnieken: www.telenmettoekomst.nl en www.effectiefspuiten.nl.

7 H.H. Harberink, 'Spuitzones van boomgaarden en een goede ruimtelijke ordening', *BROT* 2010, nr. 6.

8 *Stb.* 2007, 125.

9 Besluit van 27 januari 2000 (*Stb.* 2000, 43).

10 *Stb.* 2009, 107.

en heeft als doel de reductie van bestrijdingsmiddelen in het water.¹¹ De afstanden en teeltvrije zones die in het Lozingenbesluit worden genoemd zijn gerelateerd aan het oppervlaktewater en niet aan gebouwen waar langdurig mensen verblijven.¹² De richtafstanden die zijn opgenomen in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' (2009) hebben geen betrekking op open teelten en zijn evenmin bruikbaar.¹³ Ditzelfde geldt voor de toepassing van het Besluit landbouw en milieubeheer.¹⁴ Vanwege het ontbreken van wetgeving is er een in de praktijk gegroeide vuistregel ontstaan die aangeeft dat er een afstand van 50 meter tussen agrarische gronden met open teelten en een voor gewasbeschermingsmiddelen gevoelig object, zoals een woning, in acht moet worden genomen.¹⁵

In Nederland is er de laatste tijd wel meer aandacht voor dit onderwerp.¹⁶ De Gezondheidsraad onderzoekt dit jaar of gewasbeschermingsmiddelen schadelijk zijn voor omwonenden van agrarische percelen waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.¹⁷ Ook in Europees verband is een onderzoek gestart naar de bescherming van de gezondheid van omwonenden.¹⁸ Op 21 oktober 2009 zijn een EU-verordening en een EU-richtlijn met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld.¹⁹ In deze regelgeving wordt aangekondigd dat er onder meer maatregelen worden genomen om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu te waarborgen. De verordening is sinds 14 juni 2011 van toepassing in de lidstaten van de EU. De richtlijn dient uiterlijk op 26 november 2011 te zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving.²⁰ In Nederland worden hiertoe de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden gewijzigd.²¹ Er is tevens een wijziging van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer in voorbereiding.²²

2.2 Europese regelgeving over gezondheid omwonenden

Ondanks het mogelijke verband tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en gezondheidsklachten van omwonenden bij agrarische percelen met open teelten, is het teleurstellend dat er weinig verstrekkende bepalingen in de Europese regelgeving zijn opgenomen ter directe bescherming van omwonenden. Een groot aantal voorgestelde

maatregelen, zoals de verplichte keuring van spuitapparatuur, het aanhouden van teeltvrije zones nabij oppervlaktewateren, het bewijs van bekwaamheid voor distributeurs en professionele gebruikers en het verbod op bespuitingen per vliegtuig zijn reeds opgenomen in Nederlandse wetgeving en hebben vooral betrekking op de professionele gebruiker. Behalve de strengere toelatingseisen van gewasbeschermingsmiddelen, zijn er weinig veranderingen te bespeuren ten gunste van de gezondheid van omwonenden. De voorgestelde maatregelen zoals het instellen van teeltvrije zones zijn voor een groot deel al geïmplementeerd en hebben met name betrekking op bescherming van het watermilieu en niet rechtstreeks op de gezondheid van omwonenden.²³

In het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden²⁴ is slechts één artikel gewijd aan het gezondheidsbelang van omwonenden. Art. 27 heeft betrekking op vermindering van het gebruik of risico in specifieke gebieden bij het brede publiek of kwetsbare groepen.²⁵ Onder deze groep worden ook bewoners verstaan die lang bloot worden gesteld aan middelen. Art. 27c lid 1 bepaalt dat in niet-landbouwgebieden die in gebruik zijn bij het grote publiek of bij kwetsbare groepen gebruik moet worden gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico of van biologische bestrijdingsmethoden. Indien met deze middelen onvoldoende resultaat wordt geboekt dan kunnen, volgens het tweede lid, andere toegelaten gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, tenzij deze zijn ingedeeld als (zeer) toxische middelen. In dat geval dient dit gemeld te worden aan de minister.²⁶ Onduidelijk is echter hoe een overtreding van dit artikel wordt gesanctioneerd.

Ten slotte wordt als gevolg van de verordening en richtlijn ook nog het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer gewijzigd. Deze bepalingen hebben echter alleen betrekking op de bescherming van het watermilieu en niet direct op de gezondheid van omwonenden.²⁷

Gezien de gezondheidsbelangen van omwonenden is het teleurstellend, dat er geen bepalingen zijn opgenomen inzake aan te houden afstanden tussen agrarische percelen met open teelten en gevoelige functies, zoals woningen. Eén van de doelstellingen van de Europese regelgeving, is immers een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens. Vooralsnog lijken andere communautaire belangen meer prioriteit te hebben.

3. Probleem 3: woningen op korte afstand van agrarische percelen met open teelten

3.1 Gemeentelijk praktijkvoorbeeld

Vanwege de aantrekkingskracht van het landelijk wonen tussen fruitbomen is het voor projectontwikkelaars en andere partijen, zoals gemeenten, aantrekkelijk om een woningbouwproject te ontwikkelen in fruitboomrijke gebie-

11 Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij wordt geïntegreerd in de komende wijziging van het Activiteitenbesluit, *Stcrt.* 2010, nr. 21211.

12 ABRvS 23 september 2009, zaaknummer 200805832/1/R1.

13 ABRvS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1/R2.

14 Het Besluit akkerbouwbedrijven en milieubeheer is met ingang van 6 december 2007 ingetrokken door de inwerkingtreding van het Besluit landbouw milieubeheer, ABRvS 23 september 2009, zaaknummer 200805832/1/R1.

15 ABRvS 31 maart 2010, zaaknummer 200904633/1/R2.

16 Kamerstukken II 2010/11, 32 372, nr. 52.

17 *Werkprogramma 2011*, Gezondheidsraad (www.gezondheidsraad.nl).

18 Zie noot bij ABRvS 18 mei 2011, *M en R* 2011/174 onder 9.

19 Kamerstukken II 2009/10, 32 372, nr. 3.

20 *PbEU* 2010, L 161.

21 Kamerstukken II 2009/10, 32 372, nr. 2.

22 Kamerstukken II 2010/11, 32 372, nr. 47.

23 Art. 11 van de richtlijn is reeds geïmplementeerd in art. 13 e.v. Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

24 *Stb.* 2011, 377.

25 Art. 3, onder 14 richtlijn.

26 Art. 27, derde lid.

27 Art. 4.113b.

den. Ook de aankoop door particulieren van voormalige agrarische bedrijfswoningen in dergelijke gebieden komt veelvuldig voor. In de praktijk zie ik regelmatig dossiers die procedureel vertraagd zijn doordat de agrariër een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerp bestemmingsplan die de ontwikkeling mogelijk moet maken. Als voorbeeld kan een casus uit Gelderland dienen. In dit geval was het de bedoeling om een door een burger aangekochte voormalige agrarische bedrijfswoning te verbouwen tot een appartementencomplex. Hiervoor was een planologische wijziging noodzakelijk. De beoogde appartementen lagen op een afstand van ongeveer 30 meter van het agrarische perceel waarop fruitbomen waren gesitueerd. De provincie had de gemeente er tijdens de vooroverlegfase van het bestemmingsplan op gewezen dat de provinciale gedragslijn van 50 meter in acht moest worden genomen. Mede vanwege de intense band tussen de initiatiefnemer van het plan en de verantwoordelijke bestuurder had de gemeente ingestemd met de ontwikkeling. Tijdens de ontwerpfase van het bestemmingsplan diende de agrariër echter een zienswijze in waarin de vrees voor een beperking van zijn bedrijfsvoering werd geuit. Tevens wees hij de gemeente erop dat er een afstand van ten minste 50 meter moest worden aangehouden tussen zijn boomgaard en de beoogde appartementen. Door de inmiddels ontstane buienruzie en de inmening van bestuurders werd het proces niet gemakkelijker. Na een schouw van het plangebied en het horen van de belanghebbenden werd door het gemeentebestuur besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van drift van gewasbeschermingsmiddelen door een deskundige op het gebied van drift van gewasbeschermingsmiddelen. Omdat de agrariër weigerde inzage te geven in de door hem gebruikte gewasbeschermingsmiddelen werd in het onderzoek uitgegaan van het meest gebruikte toxische middel in de fruitteelt.

Uit deze casus en de jurisprudentie komt naar voren dat de volgende aspecten belangrijk zijn bij het bepalen van de afstand tussen gevoelige bestemming en het agrarische perceel:

1. wat wordt planologisch mogelijk gemaakt²⁸;
2. juiste berekeningsmethode onderzoek naar werking van drift²⁹;
3. welke gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt³⁰;
4. wat zijn de effecten van de gewasbeschermingsmiddelen voor de mens bij blootstelling en het gebruik van driftreducerend middelen³¹;
5. overheersende windrichting.³²

Mede vanwege de driftreducerende werking van de reeds bestaande dichte groenaafscherming tussen het agrarisch perceel en de beoogde appartementen en op basis van het on-

derzoek, kon in dit geval de in het bestemmingsplan gehanteerde afstand van 30 meter onderbouwd worden. Uiteindelijk werd het geschil beslecht en kon het dossier na vier jaar worden gesloten.

3.2 Gezondheidsbelang bij woningbouwprojectontwikkeling

Omdat voldoende afstand houden niet altijd in het belang is van een projectontwikkelaar of andere belanghebbenden bij een bouwproject, wordt er in de gemeentelijke praktijk regelmatig afgeweken van voornoemde afstand zonder voldoende onderbouwing of onderzoek.³³ Ook politieke belangen van lokale bestuurders kunnen ervoor zorgen dat het gezondheidsbelang van omwonenden ondergesneeuwd raakt. Voor de inwerkingtreding van de Wro werd de vuistregel van 50 meter meestal 'bewaakt' door GS van de provincie door haar goedkeuringsbevoegdheid inzake bestemmingsplannen. Met name GS van Gelderland paste de vuistregel stringent toe door aan dergelijke plannen goedkeuring te onthouden.³⁴ Doordat de goedkeuringsbevoegdheid is vervallen per 1 juli 2008 en deze controle niet meer aanwezig is en gezien voornoemde lokale belangen, is het omwille van de gezondheid van omwonenden noodzakelijk de juridische instrumenten die de Wro³⁵ biedt voor bovenlokale sturing in te zetten. Met name algemene regels die door het Rijk of de provincie kunnen worden vastgesteld kunnen hiertoe bijdragen. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe.

4. Bescherming gezondheid via AMvB/verordening

Hoewel primair door strengere toelatingseisen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden indirect een rol speelt bij de bescherming van de gezondheid van omwonenden, kan het ruimtelijk spoor aanvullend een extra beschermende functie vervullen. Met name de bevoegdheden van Rijk en provincie voor het vaststellen van algemene regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening zijn hiertoe geschikt.³⁶ In deze algemene regels kunnen onderwerpen worden geregeld van nationaal respectievelijk provinciaal belang. De volksgezondheid is een lokaal overstijgend belang dat niet moet worden overgelaten aan gemeenten. Via een AMvB³⁷ of verordening kunnen eisen gesteld worden aan de inhoud van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen.

In de algemene regels kunnen eisen worden opgenomen met betrekking tot gewenste afstanden tussen woningen en agrarische percelen met open teelten waarbij chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Hierbij kan de

28 ABRvS 15 augustus 2007, 200605022/1, r.o. 2.8.3, ABRvS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1R3.

29 ABRvS 15 augustus 2007, zaaknummer 200605022/1.

30 ABRvS 24 mei 2006, zaaknummer 200506532/1.

31 ABRvS 4 april 2007, zaaknummer 200606705/1.

32 ABRvS 15 augustus 2007, zaaknummer 200605022/1, r.o. 2.8.4, ABRvS 24 maart 2004, zaaknummer 200305517/1.

33 ABRvS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1R3, ABRvS 31 maart 2010, zaaknummer 200904633/1R2.

34 ABRvS 24 februari 2010, zaaknummer 200905405/1R1, ABRvS 23 september 2009, zaaknummer 200900570/1R2.

35 Stb. 2006, 566.

36 Art. 4.1 en 4.3 Wro.

37 Ontwerpbesluit Algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB-Ruimte).

in de praktijk gebruikte vuistregel van 50 meter als basisafstand worden gebruikt met een mogelijkheid tot afwijking. Indien de gemeente van de vastgestelde afstand wil afwijken is de gemeente verplicht dit in ruimtelijke besluiten te onderbouwen. Op deze manier kan het belang van de volksgezondheid beter geborgd worden.

5. Bescherming gezondheid in bestemmingsplan

Een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen door het coördineren en afwegen van de verschillende belangen die bij het gebruik van gronden en opstellen zijn betrokken, het milieubelang niet uitgezonderd.³⁸ Gezondheid betreft een ruimtelijk relevant criterium, te weten het bevorderen van een zo goed mogelijk woon- en leefmilieu.³⁹ Het verder terugdringen van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid van omwonenden kan mede bereikt worden door de juiste afstandsnormen te hanteren, zonerings aan te brengen en in de omgeving van een woning of andere gevoelige bestemming beperkingen aan te brengen binnen de toegestane bestemmingen. Gekoppeld aan een bestemming is het mogelijk gebruikbeperkingen in planregels op te nemen.

De hiervoor genoemde vuistregel van 50 meter afstand is indicatief. Er bestaat onderzoek waarin wordt geconcludeerd dat onder specifieke omstandigheden de afstand kan worden teruggebracht tot tussen de 20 en 40 meter.⁴⁰ Voor het betrokken bestuursorgaan bestaat zowel bij afwijking van deze afstand als bij toepassing ervan een onderzoeksplicht.⁴¹ In het kader van de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden, dient een afweging van alle betrokken belangen plaats te vinden.⁴² 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 dossier te worden onderzocht en afgewogen of er bijzondere omstandigheden zijn die een afwijking rechtvaardigen.

Bij het bepalen van de afstand dient er gemeten te worden vanaf het perceel waar het bestemmingsplan de milieubelastende activiteit mogelijk maakt.⁴³ De grootte van de zone hangt af van het onderzoek naar de aspecten die in paragraaf 3.1 zijn genoemd. Op gronden met de bestemming 'Agrarisch' worden in de regel open teelten toegelaten. In het gehele bestemmingsvlak zoals aangegeven op de verbeelding is dan ook meestal fruitteelt toegelaten. De spuitzone die om de agrarische bestemming gelegd moet wor-

den, zorgt voor bescherming van de agrarische activiteiten en houdt woningen op afstand.

De spuitzone betreft een gebiedsaanduiding en wordt in de systematiek van de SVBP 2008⁴⁴ aangeduid als 'milieuzone'. De gebiedsaanduiding dient vergezeld te gaan van een daarop betrekking hebbende regeling in de planregels. In de planregels kan bijvoorbeeld het volgende worden opgenomen:

"Ter plaatse van de aanduiding 'milieuzone – spuitzone' is het gebruik van gronden ten behoeve van gevoelige functies, zoals woningbouw, niet toegestaan."

6. Conclusie

De aangehaalde problemen met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op open teelten in de nabijheid van woningen tonen aan dat er een betere bescherming nodig is van de gezondheid van omwonenden. Gezondheid is een lokaal overstijgend belang dat niet aan gemeenten moet worden overgelaten. Ook spelen op gemeentelijk niveau andere belangen een rol bij bouwprojecten, zoals commerciële of politieke belangen, die het voor gemeenten lastig maken om het gezondheidsbelang de volle aandacht te geven. Een verdergaande bescherming van de volksgezondheid kan bereikt worden door de juridische instrumenten uit de Wro in te zetten. Met name de bevoegdheden van Rijk en provincie voor het vaststellen van algemene regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening zijn hiertoe geschikt. Bij het vaststellen van bestemmingsplannen dienen gemeenten de algemene regels in acht te nemen. Door deze verticale doorwerking van algemene regels wordt het gezondheidsbelang beschermd in het bestemmingsplan en krijgt het uiteindelijk de noodzakelijke aandacht.

38 ABRvS 13 mei 2009, zaaknummer 200801516/1.

39 ABRvS 15 juni 2011, zaaknummer 200904454/1/R3.

40 J.C. van de Zande, M. Wenneker, 'Driftblootstelling binnen 50 m van de perceelsgrens bij bespuitingen van een fruitboomgaard', Plant Research International Wageningen UR.

41 ABRvS 23 juni 2004, zaaknummer 200400297/1, ABRvS 31 maart 2010, zaaknummer 200904633/1/R2, ABRvS 18 mei 2011, zaaknummer 201001510/1/R, ABRvS 31 augustus 2011, zaaknummer 200909137/1/R3.

42 ABRvS 15 februari 2006, zaaknummer 200504921/1.

43 ABRvS 24 juli 2002, zaaknummer 200103400/1.

44 Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen – SVBP 2008 te raadplegen via www.geonovum.nl.