

Woningen en open teelten: afstand houden?

*mr. C.W.M. van Alphen**

1. Inleiding

In de ruimtelijke ordening is het belangrijk om verschillende bestemmingen zodanig te situeren dat er een zeker afstand ontstaat tussen ‘gevoelige’ bestemmingen, zoals woningen en kantoren, en ‘hinderlijke’ bestemmingen, zoals industrie en veehouderijen.¹ Vormen van zoning dienen om een goed woon- en leefklimaat zeker te stellen. In dit artikel staat de vraag voorop of ook tussen “open teelten” enerzijds en woningen anderzijds een bepaalde afstand in acht moet worden genomen. Met het begrip “open teelt” wordt bedoeld op het telen van gewassen in de open lucht.² Het gaat dan voornamelijk om akkerbouw (bijv. aardappelteelt), de volle grondsgroenteteelt, de teelt van bloembollen en bloemen, boomkwekerij en fruitteelt. Het belangrijkste hinderaspect van deze teelten is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het in acht nemen van een zone heeft altijd twee kanten, de zogenaamde dubbele of omgekeerde werking. Bij de planning van een gevoelige bestemming, bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk, zal rekening moeten worden gehouden met de aanwezigheid van hinderlijke bestemmingen. Omgekeerd zal bij de planning van een hinderlijke bestemming rekening moeten worden gehouden met aanwezige gevoelige bestemmingen. Voorbeeld: men zal geen woonwijk naast een snelweg projecteren en omgekeerd geen snelweg door een woonwijk aanleggen.

Een bekend voorbeeld van zoning buiten de landbouw – en daarom hier verder niet te bespreken – is de Wet geluidhinder, met geluidszones rond wegen en industrieterreinen. Het bekendste voorbeeld binnen de landbouw is de geurhinder, waarvoor uitvoerige regels zijn opgesteld. Een ander voorbeeld is de Brochure “Bedrijven en milieuzonering”. Deze twee vormen van zoning hebben betrekking op (landbouw)inrichtingen, waarbij de vraag opkomt of op basis van de Wet milieubeheer ook eisen kunnen worden gesteld aan activiteiten die buiten een inrichting plaatsvinden (par. 2).

Aan open teelten worden wel eisen gesteld als het gaat om de afstand tot waterlopen, in de vorm van zgn. teeltvrije zones. Daaraan wordt aandacht besteed in par. 3. Over de afstand tussen open teelten en woningen gaan dan de volgende paragrafen. Eerst wordt de bestrijdingsmiddelenregelgeving en vervolgens het bestemmingsplan in beschouwing genomen om na te gaan of daar zoningsregels uit voortvloeien (par. 4). In paragraaf 5 komen dan de afzonderlijke teelten aan de orde. Afgesloten wordt met een korte beschouwing over schadevergoeding (par. 6) en een conclusie (7).

De ruimtelijke ordening en het milieubeheer vormen in beginsel verschillende op zichzelf staande toetsingskaders, die via vormen van zoning bij elkaar komen. Een op grond van de

* mr. C.W.M. (Kees) van Alphen heeft een bureau voor bestuursrechtadvies en interim-diensten te Geffen. 1 De term “gevoelige bestemmingen” moet hier in zijn algemeenheid worden opgevat. In het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) op grond van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (Staatsblad 2009, nr. 14) dat op 16 januari 2009 in werking is getreden, worden uit oogpunt van luchtkwaliteit (blootstelling aan fijn stof e.d.) ook afstanden van rijks- en provinciale wegen tot gevoelige bestemmingen aangegeven maar dit besluit rekent woningen niet tot gevoelige bestemmingen.

² Het Besluit landbouw milieubeheer spreekt van akkerbouw- of tuinbouwbedrijf met open grondteelt.

milieuwetgeving in acht te nemen afstand is immers in beginsel de afstand die ook in ruimtelijke plannen heeft te gelden. De toenadering tussen ruimtelijke ordening en milieu is echter ook anderszins te onderkennen: op grond van artikel 8.10, lid 3 van de Wet milieubeheer kan een milieuvergunning worden geweigerd wegens strijd met het geldende bestemmingsplan dan wel een andere planologische maatregel.³ Thans is nog niet geheel duidelijk waartoe deze bepaling precies strekt en ik volsta dan ook met verwijzing naar de discussie daarover.⁴

2. *Afstanden bij inrichtingen*

a. *De Wet geurhinder en veehouderij*

Ook bij zonerings op basis van geurhinder is sprake van “omgekeerde” of “dubbele” werking.⁵ De geurbelasting speelt dus een rol bij zowel de milieuvergunning als het bestemmingsplan. De in acht te nemen afstanden werken dus op twee manieren door.

De Wet geurhinder en veehouderij geeft regels die in acht moeten worden genomen bij de verlening van milieuvergunningen voor agrarische bedrijven.⁶ De wet bevat daartoe een systeem van maximale geurbelastingsnormen (uitgedrukt in odour units) voor geurgevoelige objecten, zoals woningen. Voor sommige veehouderijbedrijven gelden vaste afstanden. Als een veehouderij een vergunning aanvraagt die leidt tot een hogere geurbelasting, moet die vergunning worden geweigerd.

Bij het nemen van ruimtelijke beslissingen, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan of projectbesluit, moeten ook de geurhinderaspecten in de beschouwing worden betrokken. Dat is niet gebaseerd op een wettelijke regeling, maar op vaste rechtspraak. De bedoeling is te voorkomen dat zich ontwikkelingen voordoen, die enerzijds beperkend zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden van een veehouderij en anderzijds tot stankoverlast leiden voor (nieuwe) objecten binnen de geurbelastingscontour.⁷

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich gedetailleerd uitgelaten over de meetpunten van waaruit bij geurhinder de afstanden moeten worden gemeten. Zo moet bij de bepaling van de geurbelasting voor een te realiseren woonwijk in beginsel als meetpunt de grens van het in het geldende bestemmingsplan aangegeven bebouwingsvlak (bouwblok) van het agrarische bedrijf worden genomen. Binnen het gehele bebouwingsvlak kan immers bedrijfsbebouwing tot stand komen, waarin hinderveroorzakende activiteiten plaatsvinden.⁸ Een uitzondering hierop kan slechts worden gemaakt als zeker is dat het bedrijf geen uitbreidingsmogelijkheden meer heeft en evenmin de mogelijkheid bestaat om binnen het bouwvlak nieuwe bebouwing

³ In artikel 8.9 Wm staat nog dat het bevoegd gezag er bij de beslissing op een aanvraag zorg voor moet dragen dat er geen strijd ontstaat met regels die voor de inrichting gelden bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van artikel XI, onderdeel B van het wetsvoorstel 2008-2009, 31750, nr. 2 (bij het ontbreken van een citeertitel wel de “leemtewet Wro” genoemd), zullen in artikel 8.9 Wro de woorden “bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening” worden geschrapt.

⁴ Zie: A.A.J. de Gier – *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking*, Agr. r. 2008, p. 373 en: P.P.A. Bodden. *kroniek agrarisch milieurecht 2008*, Agr. r. 2009, p. 55 en 56.

⁵ Zie: D.W. Bruil - *Megastallen in het buitengebied*, Agr. r. 2008, p.3 e.v.

⁶ Zie: P.P.A. Bodden, *Wet geurhinder en veehouderij; de stand van zaken*, Agr. r. 2007, p. 19-22, en: *kroniek agrarisch milieurecht 2008*, Agr. r. 2009, p. 58.

⁷ KB 10 november 1993, AB 1994, 267 en ABRs 21 juli 2004, Ooststellingwerf, zaaknummer 200308228/, LJN: AQ3700, en: ABRs 16 juli 2008, Oss, zaaknummer 200705538/1, LJN: BD7357 ook hierna vermeld in noot 9.

⁸ ABRs 5 november 2003, Sint Anthonis, zaaknummer 200206439/1, LJN: AN7226.

voor hinderveroorzakende activiteiten op te richten. In dat geval kan gemeten worden vanaf de grens van de bebouwing.

Het kan natuurlijk voorkomen dat geen sprake is van de gewenste afstand, ofwel een situatie van overbelasting. Er kunnen immers woningen binnen een bestaande geurbelastingscontour liggen. De vraag of daarbij nog nieuwe woningen gebouwd zouden mogen worden, wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak negatief beantwoord. Weliswaar brengen de nieuwe woningen geen verdergaande beperkingen voor de bedrijfsvoering met zich mee dan die reeds voortvloeien uit de aanwezigheid van bestaande woningen (als deze tenminste dicht bij het bedrijf zijn gelegen dan de nieuwe woningen), maar er kan toch niet voldaan worden aan een goed woonklimaat bij die nieuwe woningen.⁹ Wanneer binnen een bestaande stankcirkel medewerking wordt verleend aan de bouw van een tweede agrarische bedrijfswoning behorende tot een ander naburig bedrijf dan is er geen enkel probleem.¹⁰

b. Bedrijven en milieuzonering

Onder auspiciën van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een brochure “Bedrijven en milieuzonering” opgesteld. In de brochure is een omvangrijke lijst van bedrijven opgenomen, waarin per bedrijf de mate van de ruimtelijke relevante hinder is aangegeven. De afstanden die per bedrijf moeten worden aangehouden hebben een indicatief karakter. Het gaat hier om richtlijnen en niet om zuivere beleidsregels. Een richtlijn is een advies over de wijze waarop een bevoegd bestuursorgaan, zoals het college van burgemeester en wethouders, bij het gebruik van ruimtelijke bevoegdheden rekening kan houden met de in advies genoemde afstanden. In de toelichting bij een besluit zal dan ook telkens moeten worden aangegeven op welke wijze met de afstanden uit de brochure is omgegaan. De richtlijn moet telkens worden “overgenomen” door een verwijzing in de toelichting van een bestemmingsplan, om als beleidsregel in een concrete situatie te kunnen werken.¹¹

De richtlijnen in de Brochure zijn dus adviezen over de wijze waarop een ruimtelijk besluit kan worden gemotiveerd uit een oogpunt van “goede ruimtelijke ordening”. Dit begrip “goede ruimtelijke ordening” is de centrale norm voor de inhoud van een bestemmingsplan dan wel een ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit op grond van de Wet ruimtelijke ordening.¹² In de toelichting bij het ruimtelijke besluit kan dan worden aangegeven op welke wijze met de aanbevolen afstanden uit de brochure in een concrete situatie rekening is gehouden. Daarnaast kan de raad en het college van burgemeester en wethouders beiden een “eigen” notitie “milieuzonering” vaststellen die dan wel als beleidsregel kan worden aangemerkt.¹³

De Brochure “Bedrijven en Milieuzonering” heeft enkel betrekking op gebouwen die behoren tot bijvoorbeeld agrarische bedrijven die een bepaalde vorm van open teelt uitoefenen,

⁹ ABRS 26 juli 2006, Jacobswoude, zaaknummer 200509410/1, LJN: AY5076, ABRS 1 oktober 2008, Roermond, zaaknummer 200709164/1, LJN: BF3880, ABRS 21 februari 2007, Nederweert, zaaknummer 200602151/1, LJN: AZ9021 en ABRS 22 augustus 2007, Oisterwijk, zaaknummer 200700646/1, LJN: BB2154, ABRS 16 juli 2008, Oss, zaaknummer 200705538/1, LJN: BD7357, Agr.r. 2008/5463 met noot D.W. Bruil en Gst. 2008, 7304, 117 met noot P.P.A. Bodden.

¹⁰ ABRS 6 november 2002, Boxtel, zaaknummer 200202013/1, LJN: AE9904. ABRS 5 maart 2008, Boekel, zaaknummer 200609279/1, LJN: BC5806.

¹¹ Zie over het verschil tussen beleidsregels en richtlijnen, Mon. Awb A5 (Bröring) p.55 e.v.

¹² Zie artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.10, tweede lid Wro.

¹³ Van een eigen gemeentelijke notitie “milieuzonering” was sprake in ABRS 17 december 2008, Rheden, zaaknummer 200800683/1, LJN: BG7191.

bijvoorbeeld het fruitteeltbedrijf zelf of een bedrijf van waaruit bloembollen worden verhandeld.¹⁴ Voor champignonkwekerijen met mestfermentatie en bosbouwbedrijven worden in de brochure eveneens afstanden aangegeven.¹⁵ Afstanden tot percelen waarop open teelt plaatsvindt worden dus niet gegeven in de Brochure.

Van belang is om op te merken dat de Brochure uitsluitend betrekking op ruimtelijke besluitvorming en dus geen betekenis heeft voor de milieuvergunningverlening.

c. Biedt de Wet milieubeheer mogelijkheden tot het stellen van beperkingen aan de open teelt?

Het antwoord op deze vraag kan kort zijn.¹⁶ De toepassing van de Wet milieubeheer is beperkt tot inrichtingen. De milieubelasting van open teelten kan niet beoordeeld worden aan hand van de Wet milieubeheer omdat deze teelten plaatsvinden op losse percelen en deze behoren in de regel niet tot de inrichting zelf.¹⁷ Het begrip inrichting duidt namelijk op een zekere ruimtelijke begrenzing waarbinnen activiteiten plaatsvinden.¹⁸ Dit heeft tot gevolg dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen of beregeningsinstallaties op niet tot de inrichting behorende gronden niet op grond van de Wet milieubeheer bijvoorbeeld door het stellen van nadere eisen in het kader van een melding of het verbinden van voorschriften aan een vergunning worden gereguleerd. Het Besluit glastuinbouw¹⁹ dat is vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Besluit landbouw milieubeheer²⁰ gebaseerd op de Wet milieubeheer hebben dan ook alleen betrekking op afstanden tussen woonbebouwing (gevoelige bestemmingen) en inrichtingen. Voor zover er in deze besluiten al afstanden worden genoemd kunnen daaruit geen conclusies voor open teelten worden getrokken.

d. Bestemmingsplan en inrichtingen

In het bestemmingsplan zal aandacht moeten worden besteed aan de in acht te nemen afstanden tussen gevoelige bestemmingen en agrarische inrichtingen. Hiervoor zijn al de geurhinder en de bedrijvensonering genoemd. In het kader van de ruimtelijke ordening is de Afdeling bestuursrechtspraak van mening dat in geval de inrichting een akkerbouwbedrijf is

¹⁴ De afstanden hebben betrekking op milieuzonering in nieuwe situaties en geven een indicatie van de afstanden die ter voorkoming van hinder voor omwonenden uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gewenst zijn (zie ook ABRS 10 september 2008, Enschede, zaaknummer 200704707/1, LJN: BF0307 en ABRS 4 februari 2009, Westland, zaaknummer 200803503/1, LJN: BH1892). In 2007 is de VNG brochure “bedrijven en milieuzonering” aangepast. In de nieuwe systematiek van de VNG brochure is sprake van het “gemotiveerd toepassen” in plaats van “gemotiveerd afwijken” van de in de brochure aangegeven richtafstanden tussen milieubelastende en gebieden waarin gevoelige bestemmingen zijn gelegen.

¹⁵ zie ook ABRS 6 mei 2004, Moerdijk, zaaknummer 200307060/1, LJN: AO8863.

¹⁶ Over het onderwerp zijn wel lange verhalen te vinden zie onder andere P.C.M. Heinen en H.E. Woldendorp “Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer: het begrip ‘inrichting’, de integrale milieuvergunning, bestaande vergunningrechten”, Agr. recht 1998: p. 633 – 656 en “Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer, een analyse van de jurisprudentie”, BR 1999, 5, p. 375 – 389.

¹⁷ Het erf wordt in het algemeen wel tot de inrichting gerekend. Naar analogie van het bepaalde in artikel 1, lid 1 van het Besluit bouwvergunningstvrije en lichtvergunningplichtige bouwwerken kan tot het erf worden gerekend het al dan niet bebouwde perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een gebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw.

¹⁸ ABRS 16 januari 1997, Tiel, zaaknummer E03.94.0230, M en R 1997/6, nr. 72, maakt een boomgaard behorend bij een fruitteeltbedrijf geen deel uit van de inrichting. ABRS, 12 maart 2001, Steenbergen, zaaknummer 199902782/1, JM 2001-5/60, M&R 2001-5/nr.88K, M&R 2001-10/107, zie ook www.infomil.nl.

¹⁹ Stb. 2002, 109, sedertdien gewijzigd.

²⁰ Stb. 2006, 390, sedertdien gewijzigd.

om de in acht te nemen afstand te meten van de grens van het aangegeven bouwvlak van het agrarisch bedrijf tot het plandeel met de bestemming “Woondoeleinden”.

Hierbij zijn enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van belang, waarbij betekenis toekwam aan het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer²¹ dat inmiddels is opgegaan in het Besluit landbouw milieubeheer.²² Dit besluit kon in beginsel als uitgangspunt worden genomen bij de bepaling van de in acht te nemen afstand tussen een agrarisch bedrijf dat onder de werking van het Besluit valt en een in een bestemmingsplan voorziene nieuwe woning.²³

Een akkerbouwbedrijf gericht op de teelt van aardappels en kool viel ook onder het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer. Ingevolge het Besluit gold hierbij een afstand van tien meter ten opzichte van woningen. Het bestemmingsplan bood, gelet op de plankaart en de planvoorschriften, de mogelijkheid voor de bouw van een woning op een afstand van ongeveer zes meter van de grens van het bouwvlak van het bedrijf van appellant. Dit bedrijf zou derhalve na de bouw van de woning bij uitbreiding of wijziging van de activiteiten niet meer onder het Besluit vallen waardoor volgens de Afdeling de afstand van het bedrijf tot de woonbestemming derhalve vanuit milieuoogpunt van invloed is op de bedrijfsvoering.²⁴

d. Tussenconclusie

De zoneringen die bij inrichtingen een rol spelen, zijn niet toepasbaar bij open teelten. Noch de Wet geurhinder met zijn dubbele werking, noch de Brochure die zich richt op ruimtelijke beslissingen, noch de Wet milieubeheer en de milieuvergunning hebben betrekking op gronden die niet tot een inrichting kunnen worden gerekend.

3. Open teelt en afstand tot water

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op percelen die langs het talud van een watergang zijn gelegen, is gereguleerd in het in deze paragraaf te bespreken Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.²⁵ In dit besluit zijn zgn. teeltvrije zones voorgeschreven ten aanzien van percelen waarop open teelt plaatsvindt. De grondslag voor dit besluit is opgenomen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.²⁶ De teeltvrije zone is de strook grond tussen de insteek van het talud van een watergang langs een perceel en het hart van de buitenste rij van het gewas. In deze zone mag op grond van dat besluit geen gewas of niet hetzelfde gewas als op het overige gedeelte van het perceel worden geteeld. Op de teeltvrije zone mogen geen bestrijdingsmiddelen worden toegepast en er mag geen bemesting plaatsvinden. De breedte van de teeltvrije zone kan variëren van 25 centimeter voor het telen van o.a. granen, en graszaad tot 500 centimeter voor opwaarts bespoten boomkwekerijgewassen. Voor de teelt van aardbeien, asperges, prei, schorseneren, sla, peen, aardappelen en uien evenals voor grootfruit, zoals appels en peren, geldt een afstand van 150 centimeter. Voor de teelt van klein fruit geldt een afstand van 50 centimeter. Wanneer een emissiescherm wordt toegepast, hoeft geen teeltvrije zone te worden aangehouden. Voor grasland geldt evenmin een teeltvrije zone, maar een spuit- en mestvrije zone van 25 centimeter. Gras in deze zone is dus toegestaan. Als het perceel grenst aan een droge sloot of greppel zijn de teeltvrije zones niet

²¹ Stb. 1994, 107.

²² Stb. 2006, 390 en op 6 december 2006 in werking getreden.

²³ ABRS, 13 november 2002, Swalmen, zaaknummer 200200050/1, JB 2003/33 en Gst. 2003,7177, no. 5.

²⁴ ABRS 11 februari 2004, Harenkarspel, zaaknummer 200205145/1, LJN: AO3342.

²⁵ Besluit van 27 januari 2000 (Stb. 2000, 43).

²⁶ Besluit van 27 januari 2000 (Stb. 2000, 43). In werking getreden op 1 maart 2000. Een wijziging van dit besluit is in werking getreden op 23 mei 2007. Besluit van 13 maart 2007, (Stb. 2007, 143).

verplicht. Het Lozingenbesluit geeft een definitie van het begrip ‘droge sloot’, maar elk waterschap heeft eigen regels over de wijze waarop dat begrip moet worden ingevuld. Is er geen sloot dan is het oppervlaktewater niet in het geding en mogen bestrijdingsmiddelen worden gebruikt tot aan de perceelsgrens. In provinciale waterhuishoudingsplannen kunnen eveneens nog teeltvrije zones zijn opgenomen bijvoorbeeld ten opzichte van wateren in de ecologische hoofdstructuur.

Uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening alleen, zonder dat daarvoor eisen bestaan in sectorale regelgeving, zoals het genoemde Besluit glastuinbouw of het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, is het overigens niet noodzakelijk om een spuitvrije zone in het bestemmingsplan op te nemen wanneer aan een perceel de bestemming “kwekerijen” wordt toegekend.²⁷ Bij de formulering van beoordelingscriteria voor een aanlegvergunning voor het scheuren van grasland voor de teelt van ruwvoedergewassen was in het bestemmingsplan bepaald dat geen sprake is van onevenredige schade aan ter plaatse aanwezige natuurwaarden wanneer een teeltvrije zone werd aangehouden van ten minste 1,50 meter breedte vanaf de slootkant.²⁸ Deze bepaling is door de Raad van State gesanctioneerd juist omdat deze geen rechtstreekse verplichting oplegt tot het aanhouden van een teeltvrije zone en er dus geen onevenredige beperking is van de bedrijfsvoering van agrariërs.²⁹

De uit het Lozingenbesluit voortvloeiende afstanden zijn niet bedoeld voor de afstand tot woonbebouwing en ook niet als zodanig bruikbaar. De systematiek – het hanteren van teeltvrije zones c.q. spuit- en bemestingsvrije zones – kan wel als voorbeeld dienen voor de in de volgende paragrafen te bespreken afstanden tussen open teelten en woningen.

4. Open teelt en afstanden tot woningen

a. Gewasbeschermingsregelgeving

Open teelten kunnen gepaard gaan met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en deze kunnen voor beperkte emissies van giftige stoffen in de open lucht zorgen. In de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn geen concrete normen voor in acht te nemen afstanden tussen percelen waarop deze middelen worden gebruikt en gevoelige bestemmingen geformuleerd.³⁰ Een enkel zoneringsvoorschrift is te vinden in de op de wet gebaseerde Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waar het gaat over spuiten vanuit vliegtuigen.³¹ Op grond van artikel 8.3 lid 1 onder h is het gebruik van een luchtvaartuig verboden wanneer het te behandelen object zich op een afstand bevindt van beschermde natuurgebieden in de zin van de Natuurbeschermingswet, bebouwde kommen, scholen, ziekenhuizen, bejaardentehuizen, tuincomplexen, recreatieterreinen, visplaatsen, zwembaden of kampeerplaatsen die kleiner is dan 100 meter gemeten in benedenwindse richting van het te behandelen object en 50 meter gemeten in bovenwindse richting van het te vloeit derhalve voor een bepaald gebruik van bestrijdingsmiddelen – via een vliegtuig – wel een zoneringsvoorschrift voort uit de gewasbeschermingsregelgeving.

Ook is artikel 18 van de wet is een zorgplichtbepaling opgenomen. Op grond daarvan is een ieder verplicht ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen of biociden voldoende zorg in

²⁷ ABRvS 29 december 2004, Nunspeet, zaaknummer 200403545/1, LJN: AR8379.

²⁸ Overigens is deze bepaling als een beleidsregel te beschouwen voor het verlenen van aanlegvergunningen.

²⁹ ABRS, 11 mei 2005, Loenen, zaaknummer 200401563/1, LJN: AT5359.

³⁰ Stb. 2007, 125, in werking getreden op 17 oktober 2007, Stb. 2007, 386. Zie voor een inhoudelijke bespreking van deze wet: A.A. Freriks en E. Broeren, Agr. r. 2008, p. 452 e.v.

³¹ Regeling van van 26 september 2007, Staatscourant 2007, 188. 10, sedertdien gewijzigd

acht te nemen. Deze plicht houdt verder in dat de gebruiker van de bestrijdingsmiddelen onder bepaalde omstandigheden moet afzien van het gebruik van wel toegelaten middelen. Daarnaast zal de gebruiker al het mogelijke moeten doen om te voorkomen dat het middel schade toebrengt aan het milieu. Het doel van de zorgplichtbepaling is ernstige vormen van onzorgvuldigheid waardoor gevaar voor het milieu of de volksgezondheid ontstaat, strafbaar te stellen. De zorgplicht dient als vangnetbepaling voor die situaties waarin de wet niet heeft voorzien en er wel schade of gevaar is maar geen overtreding van een nadrukkelijke verbodsbepaling in de wet op grond waarvan kan worden opgetreden. Deze zorgplicht reikt dus niet zo ver dat een teler kan worden aangesproken vanwege mogelijke schade op belendende percelen wanneer voldoende kan worden aangetoond dat het ging om een normaal en zorgvuldig gebruik van een toegelaten middel. Het wordt wel gezien als een algemeen geformuleerde gedragsnorm, die de individuele verantwoordelijkheid van de gebruiker van een gewasbeschermingsmiddel markeert³²

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden biedt dus geen houvast voor de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen worden gekweekt of geteeld en nabijgelegen woningen. Dat was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak ook al zo onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, omdat in deze wet in het kader van het toelaten van bestrijdingsmiddelen tot de Nederlandse markt volgens de Afdeling niet de effecten van emissies in de lucht gebrachte bestrijdingsmiddelen op de gezondheid van personen die via emissies in de lucht worden blootgesteld aan bestrijdingsmiddelen worden beoordeeld.³³ Dit toelatingsregime is onder de nieuwe wet op dit punt niet gewijzigd. Voor zonering zijn we dus aangewezen op het bestemmingsplan.

b. Het bestemmingsplan

In een bestemmingsplan worden soms beperkingen gesteld aan open teelten. Het instrument dat daarvoor vaak wordt beproefd is de aanlegvergunning, die in een bestemmingsplan kan worden opgenomen voor werken en werkzaamheden en die er op gericht is een verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Daarbij kan het ook gaan om agrarische werkzaamheden. Wanneer voldoende vaststaat dat er een ruimtelijk belang ligt in de landschappelijke waarde van een gebied zal met name in zgn. “kernrandgebieden” of “landschappelijk waardevolle” gebieden de noodzaak kunnen bestaan om de aanleg van fruitboomgaarden of voor het gebruik van een perceel voor de boomteelt aan een aanlegvergunning te koppelen.³⁴ Ook heeft de Afdeling bestuursrechtspraak goedgevonden dat aanlegvergunningstelsels in bestemmingsplannen werden opgenomen voor het scheuren van grasland en de teelt van ruwvoergewassen (met name maïs).³⁵

Aan een aanlegvergunning kunnen allerlei voorschriften worden verbonden, in verband met het doel waarvoor de vergunningseis in het bestemmingsplan is opgenomen. Als de aanleg van bijvoorbeeld fruitboomgaarden aanlegvergunningsplichtig is, kan het zo zijn dat de oppervlakte en de situering van de aan te planten bomen in de aanlegvergunning wordt bepaald. Hiermee kan ook een teeltvrije zone worden voorgeschreven in de vorm van strook

³² Zie voor een inhoudelijke bespreking van deze wet: A.A. Freriks en E. Broeren, Agr. r. 2008, p. 452 e.v.

³³ ABRS 3 december 2008, Stadskanaal, zaaknummer 200709071/1, LJN: BG5883 en eerder ABRS 23 februari 2005, Wognum, zaaknummer 200401868/1, LJN: AS7229.

³⁴ KB 13 januari 1997, AB 1998, 3.

³⁵ ABRS 1 mei 2002, LJN: AE2090 (Zoetermeer). De vergunning voor maïsteelt was opgenomen vanwege de openheid van het landschap. Dat klinkt een beetje belachelijk voor wie wel eens in Zoetermeer – waar men altijd wel tegen een flatgebouw, een hoogspanningsmast, een snelwegtalud, een vuilnisbelt of een hogesnelheidslijn aankijkt – is geweest.

langs de rand van het perceel die in de aanlegvergunning is opgenomen en waarop niet mag worden geplant. Deze strook zal dan slechts nog beperkt kunnen worden gebruikt bijvoorbeeld voor grasland. Daarnaast zal wanneer dat landschappelijk verantwoord is - doordat bijvoorbeeld de openheid van het gebied niet wordt aangetast - in de aanlegvergunning de aanleg van een fysieke scheiding bijvoorbeeld in de vorm van de aanleg van een aarden wal met een bepaalde hoogte op deze teeltvrije zone worden voorgeschreven. Een aanlegvergunning kan zelfs een voorwaarde bevatten dat de ruimte tussen het werk waarvoor de aanlegvergunning wordt verleend en de nabij gelegen boomsingel moet worden bestemd voor natuurontwikkeling.³⁶

In beginsel is het niet toegestaan om aan een aanlegvergunning, die betrekking heeft op een eenmalige activiteit zoals de aanleg van een boomgaard, voorschriften te verbinden die betrekking hebben op het periodiek gebruik daarna, bijvoorbeeld van bestrijdingsmiddelen. Toch laat de rechtspraak hier en daar wel mogelijkheden zien. Zo ging de Raad van State akkoord met een voorschrift bij een aanlegvergunning dat het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen verbodt, in een geval waarbij kunstgrasvelden werden aangelegd ter vervanging van natuurgrasvelden, gelegen in een grondwaterbeschermingsgebied, tevens bodembeschermingsgebied.³⁷

Al eerder overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat de toen geldende Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zich niet verzet tegen het opnemen van een aanlegvergunningplicht voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als zodanig.³⁸ In dat geval kunnen er aan een aanlegvergunning ook voorschriften worden verbonden voor de wijze van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Weliswaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ook overwogen dat het op zich zelf tegengegaan dat de resten van bestrijdingsmiddelen die in het slotwater terechtkomen en vervolgens door een natuurgebied worden afgevoerd, niet in een bestemmingsplan hoeft te worden geregeld omdat de kwaliteit en de aard van het water dat door een watergang gaat niet in een bestemmingsplan is te regelen.³⁹ Dit laat echter onverlet dat wanneer landschappelijke belangen in het geding zijn van voldoende gewicht, uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening ook in een bestemmingsplan een aanlegvergunning kan worden voorgeschreven voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen, ook op percelen waarop het Lozingenbesluit van toepassing is.

5. *Verskillende teelten*

a. *Tuinbouwkassen*

Teelten in kassen zijn in de regel wel inrichtingsgebonden en het gestelde bij of krachtens de Wet milieubeheer is hier dan ook van toepassing. Ingeval het een perceel betreft waarop zowel teelt in tuinbouwkassen als open teelt (heesters) plaatsvindt gaat de Afdeling bestuursrechtspraak akkoord met een afstand van tuinbouwkassen tot een geplande bebouwingszone van 50 meter en 25 meter tot het perceelsgedeelte waarop de open teelt plaatsvindt.⁴⁰ Een afstand van 20 meter kan worden aanvaard wanneer de bedrijfsfunctie van

³⁶ ABRS, 16 maart 2005, Bloemendaal, zaaknummer 200406997/1, LJN: AT0540.

³⁷ Zie de Afdelingsuitspraak genoemd in noot 35.

³⁸ ABRS 25 februari 1999, Onderbanken, zaaknummer E01.95.0156.

³⁹ ABRS 28-11-2007, Zeist, zaaknummer 200604984/1, LJN: BB8904.

⁴⁰ ABRS 24 april 2002, Huissen, zaaknummer 200004634/1, LJN: AE1845. ABRS 20 november 2002, Aalsmeer, zaaknummer 200103143/1, LJN: AF0837.

een bestaande woning wordt omgezet in een woonfunctie en derhalve niet is beoogd te voorzien in een nieuwe woning of een uitbreiding van een bestaande woning en de desbetreffende woning reeds meer dan 20 jaar voor burgerbewoning wordt gebruikt.⁴¹

b. Fruitteelt

De Afdeling concludeert dat in verband met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen een minimumafstand van 50 meter tussen burgerwoningen en fruitteelt dient te worden aangehouden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich in enkele uitspraken in gelijke zin uitgelaten.⁴² Bij de bepaling van de afstand tussen een woning en het agrarische perceel kan volgens de Afdeling worden uitgegaan van de perceelsgrens van de boomgaarden, zeker indien het desbetreffende bestemmingsplan open teelt tot de perceelsgrens mogelijk maakt. Het feit dat op grond van het Lozingenbesluit in verband met een sloot aan de rand van het perceel geen fruitbomen kunnen worden bespoten, waardoor de beschermingsafstand tot de gewenste woning in de praktijk groter kan zijn, leidt volgens de Afdeling niet tot een ander oordeel. Een bestemmingsplan dient op grond van ruimtelijke overwegingen te worden beoordeeld, waarbij moet worden uitgegaan van hetgeen in planologisch opzicht mogelijk is. In dit geval mag er niet vanuit worden gegaan dat de mogelijkheden die het aangrenzende bestemmingsplan biedt (open teelt tot aan de grens van het perceel) nimmer uitgevoerd kunnen worden. De Afdeling kiest hier dus voor een “tweesporenbeleid”. De inhoud van het bestemmingsplan is bepalend en met een teeltvrije zone op grond van het Lozingenbesluit hoeft geen rekening te worden gehouden. In het kader van een bestemmingsplan dient een afweging van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen plaats te vinden, het milieubelang niet uitgezonderd. Bij de bouw van een herberg met een dienstwoning oordeelde de Afdeling dat met een binnenplanse vrijstelling in het plan toegestane bedrijfswoningen niet zullen leiden tot een onevenredige beperking van de gebruiksmogelijkheden van het agrarisch perceel gebaseerd op een aan te houden minimumafstand van 35 meter tussen het agrarisch perceel en de te bouwen bedrijfswoningen. De Afdeling spreekt zich in deze uitspraak weliswaar niet uit over de aanvaardbaarheid van deze 35 meter maar doordat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan deze afstand niet ondubbelzinnig op de plankaart en de voorschriften van het bestemmingsplan heeft aangegeven, wordt het goedkeuringsbesluit vernietigd.⁴³ In dit geval was er wel een groenblijvende windsingel op 1,5 meter afstand van de boomgaard aangebracht. Overigens kan het aanbrengen van een fysieke scheiding tussen het perceel met open teelt en de gevoelige bestemming, bijvoorbeeld de bouw van een muur van maximaal 3 meter hoog langs de grens van het plangebied, wel een reden zijn voor een kortere afstand dan bijvoorbeeld 35 of 50 meter.⁴⁴ Omgekeerd gaat de Afdeling bestuursrechtspraak wel akkoord met de opname van een bestemming “Agrarische doeleinden I (agrarisch productiegebied)” met een bijzondere gebruiksbepaling dat (glas)tuinbouw, fruit- en boomteelt niet is toegestaan op een afstand van minder dan 50 meter van burgerwoningen.⁴⁵ Een dergelijke regeling in de vorm van een bijzondere gebruiksbepaling in de regels van het bestemmingsplan heeft tot gevolg dat op deze strook van 50 meter dan wel andere gebruiksvormen zijn toegestaan die passen binnen de doeleindenomschrijving van de

⁴¹ ABRS 15 december 2004, Rijnwoude, zaaknummer 200405897/1 LJN: AR7535.

⁴² ABRS 24 juli 2002, Druten, zaaknummer 200103400/1, LJN: AE5754, ABRS 24 augustus 2005, Veldhoven, zaaknummer 200408432/1, LJN: AU1416; ABRS 16 juli 2003, Margraten, zaaknummer 200204541/1, LJN: AH9863; recentelijk ABRS 11 februari 2009, Geldermalsen, zaaknummer 200706723/1, LJN BH2508.

⁴³ Een afstand tussen de in het bouwplan voorziene bebouwing respectievelijk het terras en de fruitboomgaarden is 6,5 à 8 meter en dat vond de Afdeling te gering. ABRS 23-02-2005, Wognum, zaaknummer 200401868/1, LJN: AS7229.

⁴⁴ Vz. ABRS 26 november 2004, Roermond, zaaknummer 200406753/2, LJN: AR6754.

⁴⁵ ABRS 18 december 2002, Heumen, zaaknummer 200103898/1, LJN: AF2000.

bestemming zoals beweiding of akkerbouwdoeleinden. Een specifieke bestemming van deze teeltvrije strook wordt in de regel niet overwogen.

c. Bollenteelt

Wat betreft de teelt van bloembollen is er een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake een verzoek om voorlopige voorziening tegen een goedkeuringsbesluit van het college van Gedeputeerde Staten.⁴⁶ In de voorschriften van het bestemmingsplan werd de wisselteelt van bloembollen binnen een afstand van 30 meter van woon- en verblijfsrecreatieve bestemmingen als strijdig gebruik aangemerkt. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak wees in deze zaak het verzoek om voorlopige voorziening van de Koninklijke Algemene Vereniging voor bloembollencultuur af omdat er geen spoedeisend belang was. Binnen deze 30 meter was namelijk nog wel op basis van het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan de teelt van bloembollen mogelijk. Het is afwachten of deze afstand ook in de bodemprocedure stand zal houden.

d. Bomenteelt

In sommige uitspraken van de Afdeling wordt in de overwegingen een TNO-onderzoeksrapport “Emissie van gewasbeschermingsmiddelen uit boomgaarden naar de lucht” genoemd. Het rapport behandelt de resultaten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen.⁴⁷ Uit dit rapport kan worden opgemaakt dat er onder omstandigheden volgens normale landbouwpraktijken tot 40 meter vanaf de perceelsgrens een duidelijke invloed kan zijn van de druppelvormige emissie van gewasbeschermingsmiddelen. Voorts blijkt dat, afhankelijk van de weersgesteldheid en de windsnelheid, de concentratie actieve stof van de gewasbeschermingsmiddelen in dampvorm gemiddeld genomen pas na ongeveer 100 meter tot de helft wordt gereduceerd. De Afdeling bestuursrechtspraak ging met verwijzing naar dit rapport akkoord met een afstand van 25 meter tussen een perceel met open teelt van heesters en de bebouwingsmassa. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het in dit geval geen boomgaard betrof maar een perceel heesters van geringe omvang, namelijk ongeveer 600 m².⁴⁸ Uit een recenter rapport “Rapportage gewasbescherming 2006, Telen met toekomst, Akkerbouw, vollegrondsgroenten, bloembollen, boomteelt, fruitteelt, glastuinbouw en champignons”,⁴⁹ blijkt dat naar verwachting de milieubelasting van speciaal fruitteeltbedrijven zal dalen. Met name de luchtverontreiniging als gevolg van het gebruik van bestrijdingsmiddelen daalt door het geleidelijk steeds meer oppakken van een aantal *best practices*, zoals emissiebeperkende technieken. Met name door dit soort rapporten en de voortschrijdende techniek is een kleinere afstand van 50 meter bijvoorbeeld 30 meter zeer wel te onderbouwen in het kader van het behoud van een goed woon- en leefklimaat.

e. Aardappelteelt

Over de aan te houden afstand van woningen tot losse, niet tot een inrichting behorende percelen, waarop de teelt van aardappelen plaatsvindt zijn geen nadrukkelijke uitspraken van de Afdeling bekend waarin bepaalde minimale afstanden moeten worden aangehouden. Datzelfde geldt voor andere teelten.

⁴⁶ Vz. ABRS 5 juni 2008, Heerenveen, zaaknummer 200801516/2, LJN: BD3584.

⁴⁷ Ministerie van VROM van 12 april 1994.

⁴⁸ ABRS 24 april 2002, Huissen, zaaknummer 200004634/1, LJN: AE1845.

⁴⁹ Opgesteld door het Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V. Het rapport dateert van april 2007.

6. *Schade-aspecten*

Indien een teler te maken krijgt met beperkingen op grond van het bestemmingsplan, in verband met nabij gelegen woningen, van derden, dan kan er in principe sprake zijn van planschade (artikel 6.1 Wro). In de regel zal het dan echter moeten gaan om concrete bouw- of gebruiksbeperkingen. Bovendien moet er sprake zijn van een wijziging van het planologische regime. Een voorschrift in een aanlegvergunning, dat bij het gebruik van de vergunning een teeltvrije zone in acht moet worden genomen, geeft op zichzelf nog geen aanspraak op planschadevergoeding. Is er een aanlegvergunningstelsel voor de aanplant van fruitboomgaarden in het bestemmingsplan opgenomen dan is niet uit te sluiten dat een redelijk denkend en handelend koper zijn koopbereidheid en zijn biedprijs van de betrokken percelen mede zal bepalen op basis van de kans dat het aanlegvergunningstelsel in de toekomst zal kunnen leiden tot gebruiksbeperkingen, in het bijzonder wat betreft de bemesting van land en het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Toch vloeien deze beperkingen niet rechtstreeks uit het bestemmingsplan voort en kan er gesproken worden van schaduwshade, die niet voor vergoeding in aanmerking komt.⁵⁰ Anderzijds kan een teler die met nieuwbouw wordt geconfronteerd in de directe omgeving van zijn perceel worden geconfronteerd met teeltschade door onder andere verminderde lichtinval op het perceel. Bij een planvergelijking - dat wil zeggen de vergelijking tussen de mogelijkheden voor en na het schadeveroorzakende ruimtelijke besluit - zal altijd moeten worden bezien wat de situatie zou zijn geweest indien de bebouwingsmogelijkheden op grond van het oude bestemmingsplan volledig waren benut. Pas daarna kan worden bezien of het nieuwe plan nog meer mogelijkheden biedt, waardoor de teler in een nadeliger positie is gekomen.⁵¹ Al met al heeft een teler weinig perspectief op een planschadevergoeding. Er zijn althans geen uitspraken bekend waarin duidelijke lijnen op dit punt worden uitgezet.

7. *Conclusie*

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen is de voornaamste reden voor een aan te houden minimale afstand tussen percelen met open teelt en gevoelige objecten zoals woningen met name in de ruimtelijke ordening. In regelgeving en/of richtlijnen zijn geen voorschriften voor zonering opgenomen, zoals bij inrichtingen het geval is. Dat brengt mee dat zonering uitsluitend in de ruimtelijke besluitvorming aan de orde is.

In een aantal uitspraken is een aan te houden afstand van 50 meter van de te bouwen woning tot de perceelsgrens aan de orde. Daarbij speelt geen rol of op grond van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij een teeltvrije zone in acht moet worden genomen. Zoals uit de genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt zijn ook andere afstanden zeer wel bespreekbaar. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst in voorkomend geval de inhoud van een bestemmingsplan en bijvoorbeeld een aanlegvergunning voornamelijk aan de hand van datgene wat partijen in de concrete situatie naar voren brengen. Steeds staat een “goed woon- en leefklimaat” voorop. Wetenschappelijke rapporten kunnen daarbij als ondersteuning fungeren. Tenslotte is niet uit te sluiten dat er afstanden tussen te bouwen woningen en percelen met open teelten in het landelijk gebied worden opgenomen in provinciale verordeningen die onder vigeur van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening worden vastgesteld.

⁵⁰ ABRS 24 mei 2006, Enschede, zaaknummer 200506928/1, LJN: AX4426.

⁵¹ ABRS 12 november 2003, Den Haag, zaaknummer 200300799/1, LJN: AN7902.