

Nieuwsbericht gewasbeschermingsmiddelen

Onderwerp : Memo gewasbeschermingsmiddelen
Aan : Accounthouders gemeenten
Van : Cluster Omgevingsadvies
Datum : 27 februari 2025

Geachte lezer,

De afgelopen jaren ontvangt de Omgevingsdienst Twente (OD Twente) regelmatig, en de laatste tijd vaker, klachten over de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Ook in mediaberichten nemen zorgen toe over het spuiten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De lichte teelt is hiervan een actueel voorbeeld. Wij merken dat dit onderwerp veel vragen oproept, ook bij gemeenten.

Wat kunnen bevoegd gezagen doen als zij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gebieden willen weren?

In deze memo geven we aan of de gemeente (of de OD Twente) zou moeten toezien op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De onderstaande conclusie is de kernboodschap. Zie de onderbouwing op de volgende pagina's voor meer achtergrondinformatie, opgevolgd door vakinhoudelijke toelichting in de bijlage.

Conclusie: gemeente is niet bevoegd

De gemeente is niet bevoegd om toe te zien of regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden correct worden nageleefd. Dit doen het Ministerie van IenW en het Ministerie van LNV via de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De OD Twente heeft hier dan ook geen rol in. Klachten met betrekking tot dit onderwerp kunnen wij om die reden niet behandelen. Wij adviseren binnenkomende klachten door te sturen naar het waterschap, aangezien zij taken voor de NVWA uitvoert.

Graag maken we de bevoegd gezagen erop attent dat een gemeente wel in het ruimtelijke spoor via het Omgevingsplan een spuitzone kan instellen ter bescherming van gevoelige functies (bijvoorbeeld bij woonwijken). Voor een toelichting hierop verwijzen we naar de onderbouwing op de volgende pagina.

Wij vragen u samen met de OD Twente en andere ketenpartners uniform regionaal beleid op te stellen voor spuitzones in de ruimtelijke regels.

Onderbouwing

Milieubelastende activiteit

De teelt van lelies valt onder de milieubelastende activiteit (MBA) *'telen van gewassen in de openlucht'* (paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Vanuit de richtingaanwijzer (artikel 3.208 van het Besluit activiteiten leefomgeving) wordt verwezen naar bijbehorende regels welke gelden voor deze MBA. Eén van deze verwijzingen heeft betrekking op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (paragraaf 4.64 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Bevoegd gezag feitelijk gebruik

In het geval van de MBA *'telen van gewassen in de openlucht'* zijn er drie bevoegd gezagen: de gemeente, het waterschap en het Rijk (Ministerie van IenW en het Ministerie van LNVN). Ieder bevoegd gezag is verantwoordelijk voor andere onderwerpen en regels:

- Gemeente: de gemeente is bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het toezicht houden op activiteiten met lozingen in de bodem of het riool. Dit volgt uit artikel 2.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen valt hier niet onder.
- Waterschap: het waterschap is bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het toezicht houden op activiteiten bij het lozen op oppervlaktewaterlichamen, welke in beheer zijn bij het waterschap en lozingen op een zuiveringstechnisch werk. Dit volgt uit artikel 2.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Rijk: de ministeries van IenW en LNVN zijn bevoegd gezag en verantwoordelijk voor toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op o.a. de MBA *'telen van gewassen in de openlucht'*. Dit volgt uit artikel 13.3a0 van het Omgevingsbesluit. Handhaving voor de ministeries doet het NVWA, die het deels uitbesteedt aan het waterschap.

Het toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ligt dus bij het Ministerie van IenW en het Ministerie van LNVN.

Instellen spuitzones in het ruimtelijke spoor

De gemeente kan een spuitzone in het Omgevingsplan opnemen. Hiervoor zijn geen vaste regels geformuleerd. Wel is er een jurisprudentiële omtrent spuitzones:

- Er zijn geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen teelgronden en nabijgelegen woningen.
- Een afstand van 50 meter als spuitzone wordt in het algemeen niet als onredelijk gezien.

Wij merken op dat landelijk de jurisprudentie zich snel opvolgt.

Bij toevoeging van gevoelige functies, zoals woningen, moet een afweging van belangen worden gemaakt. De aan te houden afstand tussen de gronden, waarop gewassen worden verbouwd en nabijgelegen gevoelige functies, dient zodanig te worden gekozen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (ETFAL) bij het gevoelig object aanwezig is. (ECLI:NL:RVS:2023:3710).

Onderzoek per locatie

De afstand van 50 meter kan worden aangepast met een duidelijke motivering. Dit moet gebaseerd zijn op een locatie-toegesneden onderzoek, met maximale planologische mogelijkheden voor het agrarisch gebruik als uitgangspunt.

Bij het locatie-toegesneden onderzoek kan de grootte van de spuitzone worden afgewogen door onder andere de spuihoogte. Ook hoe gespoten wordt (machinaal of handmatig) of het gebruik van driftarme spuitkoppen en de windrichting kunnen worden afgewogen.

Let bij het instellen van een spuitzone wel op overgangsrecht of eventuele nadeelcompensatie voor de beperking van het gebruik van het agrarisch perceel. Lees de tekst onder het kopje Overgangsrecht in de bijlage voor meer informatie.

Conclusie

Ter bescherming van gevoelige functies of kwetsbare objecten is het mogelijk om een spuitzone als regel in het Omgevingsplan op te nemen. Uit jurisprudentie blijkt dat een zone van 50 als niet onredelijk wordt geacht. De gemeente is bevoegd om de spuitzone in het Omgevingsplan te handhaven. Met betrekking tot het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen en biociden is de gemeente niet bevoegd. Dit is voorbehouden aan het Ministerie van IenW en het Ministerie van LNV.

Handhaving op het vastleggen van spuitzones in het ruimtelijke spoor is een taak van de gemeente.

Bijlage

Overgangsrecht

Anders dan het geval was onder de Wro en het Bro wordt in de Omgevingswet geen standaard overgangsrecht meer voorgeschreven, zoals eerder aan de orde was in art. 3.2.1 t/m 3.2.3 Bro (zie de nota van toelichting op het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, nr. 290, p. 99 e.v.). Voor het Omgevingsplan bepalen gemeenten zelf het overgangsrechtelijke regime.

Zeker nu het Omgevingsplan ook onderwerpen zal reguleren waarvoor het niet nodig en ook niet wenselijk is om altijd eerbiedigend overgangsrecht op te nemen, kan er geen gestandaardiseerd eerbiedigend overgangsrecht meer worden voorgeschreven. Net zoals dat in de milieuregelgeving het geval is, valt niet uit te sluiten dat zich situaties voordoen waarin het in het belang van de fysieke leefomgeving, zo nodig met een overgangstermijn en onder het verstrekken van nadeelcompensatie, gerechtvaardigd kan zijn een plicht op te leggen om een bestaand gebruik of een bestaande toestand te wijzigen. Dit opent keuzemogelijkheden voor gemeenten om per regel te bezien of en in welke vorm in overgangsrecht moet worden voorzien, zodat maatwerk kan worden aangeboden.

Jurisprudentie ruimtelijk spoor

De onderstaande jurisprudentie is opgenomen ter referentie.

ABRS 23 juni 2004 ECLI:NL:RVS:2004:AP3436

Bij een provinciale toetsingspraktijk vuistregel tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid in de fruitsector, dient in het algemeen een afstand van 50 meter te worden aangehouden in verband met het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Daarbij rekening houdend met lokale omstandigheden.

ABRS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS2024:2044 r.o.19.4

De hoofdregel: een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid, waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, wordt in het algemeen niet onredelijk geacht.

Nadere bepaling van gevoelige functies: functies waar mensen over het algemeen langdurig verblijven. Bijvoorbeeld woningen, tuinen en kantoren.

Lijn oktober/november 2023

Geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen teelgronden en nabijgelegen woningen; afweging van belangen waarbij de aan te houden afstand tussen gronden waarop gewassen worden verbouwd en nabijgelegen gevoelige functies zodanig dient te worden gekozen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij het gevoelig object aanwezig is een afstand van 50 meter als spuitvrije zone in het algemeen niet onredelijk. Die afstand kan worden verkleind met een duidelijke motivering gebaseerd op een locatie toegesneden onderzoek, met de uitzondering dat agrarisch gebruik op korte termijn zal wijzigen. Bestaande situaties met gevoelige functies doen hier niet aan af. Maximale planologische mogelijkheden voor een agrarische bestemming is het uitgangspunt.

Locatie-specifiek onderzoek

Standaardformulering (o.a. ABRS 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2340, r.o. 7.6)

“Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht. Het is mogelijk die afstand te verkleinen als daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. Deze motivering moet gebaseerd zijn op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855, onder 7).”

- Wat acht de Raad van State dan voldoende ‘zorgvuldig’?
- De enkele verwijzing in de plantoelichting naar een beukenhaag, natuurstrook, windrichting en spuittechnieken is in ieder geval onvoldoende (ABRS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1973, r.o. 9.2).
- Het gebruik van rekenmodellen is nog weinig succesvol:
 - PRI 2015 → ABRS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:6018.
 - EFSA-model → ABRS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023.

Bij woningbouw, ETFAL, aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Er zijn kortere afstanden toegestaan bij bijvoorbeeld op lagere hoogte spuiten, zoals bij bollenteelt, ten opzichte van bijvoorbeeld boomgaarden. Kortere afstanden moeten per geval gemotiveerd worden. Zie uitspraken ‘Lijn oktober/november 2023’ op de vorige pagina.

Maximale mogelijkheden die het plan biedt moet je met de motivering van het plan uitgaan.

Onder de Omgevingswet bestaat eerbiedigend overgangsrecht. Men dient een motivering te geven. Daarbij heeft de woningbouw een zwaarder belang dan de landbouw. Evenredigheid, rechtszekerheid, overgangstermijn bieden, denk ook aan nadeelcompensatie. Door de beperkingen op het eigendom van de agrariër.

Natuurspoor

Het natuurspoor heeft nog geen vaste lijn en ook geen normkader. De recente uitspraak van 28 oktober Rb Leeuwarden concludeert dat niet is aangetoond dat negatieve gevolgen niet zijn uit te sluiten.

Natura 2000 toets gewasbeschermingsmiddelen.

Kunnen gewasbeschermingsmiddelen significant negatieve effecten veroorzaken? Deze oorzaken zijn niet limitatief en dus niet alleen op stikstof. Indien dit zo is, is het toetsingskader relevant.

Er is geen toetsingskader voor gewasbeschermingsgebieden bij natuur. Bij stikstof is dit bijvoorbeeld wel omkaderd. Voor gewasbeschermingsmiddelen is er geen programma. Andere uitspraak dan stikstof. Nog geen vaste lijn.

Uitspraak geen negatieve gevolgen:

VB Uitspraak Rb. Noord Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136. Habitattype gevoelig voor gewasbeschermingsmiddelen. Kijken naar omvang van gebruik.

Uitspraak wel negatieve gevolgen:

Rb. Leeuwarden, ECLI:NL:RBNNE:2024:414. Negatieve gevolgen zijn niet uit te sluiten.