

Aan:
de voorzitter en leden van
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 8 november 2022
Ons kenmerk 45/5.3/2022001731
Behandeld door team Ruimte, Energie en Wonen
Onderwerp: Juridische mogelijkheden gewasbeschermingsmiddelen
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij treft u ter informatie een memo aan over de juridische mogelijkheden omtrent het instellen van spuitvrije zones. U ontvangt dit naar aanleiding van het debat dat is gevoerd tijdens de vergadering van uw Statencommissie Omgevingsbeleid van 12 oktober 2022 over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Aanleiding hiervoor was het door uw Staten ingewonnen advies van Bout advocaten over de ruimtelijk juridische mogelijkheden omtrent de beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Gedurende de bespreking is duidelijk geworden dat ons college zich wat betreft de mogelijkheden onder het huidige recht grotendeels kan vinden in het uitgebrachte advies. Wat betreft de mogelijkheden met betrekking tot de Omgevingswet komt het advies echter tot andere conclusies. Het voorzorgsbeginsel bestaat al onder het huidige recht en geeft momenteel geen grondslag om in te grijpen op bestaande situaties. De uitleg van het voorzorgsbeginsel wordt onder de Omgevingswet niet anders, waardoor wij niet verwachten dat dit beginsel onder de Omgevingswet ruimer kan worden toegepast.

Ook is door één van de insprekers opgemerkt dat het advies de mogelijkheden in het Europese recht niet zou behandelen. Hiermee zou het advies volgens deze inspreker onvolledig zijn, omdat het Europese recht meer mogelijkheden zou bieden.

Wij hebben toegezegd een nadere onderbouwing toe te sturen van ons standpunt met betrekking tot de juridische mogelijkheden omtrent gewasbeschermingsmiddelen. In dit memo wordt niet alleen onze juridische visie over het voorzorgsbeginsel en het Europese recht gegeven, maar over het gehele dossier.



Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en de toezegging aan uw Staten daarmee te hebben ingevuld.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

Bijlage Juridische mogelijkheden gewasbeschermingsmiddelen

mb/coll.

Bijlage 1

Memo juridische mogelijkheden met betrekking tot de inzet van het ruimtelijk instrumentarium bij de regulering van gewasbeschermingsmiddelen

1 november 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Ruimtelijk instrumentarium van de Provincie Drenthe.....	3
2.1 Wet ruimtelijke ordening	3
2.1.1 Provinciale Omgevingsverordening	3
2.1.2 Provinciaal Inpassingsplan	4
2.2 Omgevingswet	5
2.2.1 Subsidiariteitsbeginsel	5
2.2.2 Provinciale Omgevingsverordening	5
2.2.3 Voorbereidingsbesluit.....	6
2.2.4 Projectbesluit.....	6
3. In hoeverre kan worden ingegrepen in een bestaande historisch gegroeide situatie?.....	7
3.1 Wet ruimtelijke ordening	7
3.1.1 Provinciale Omgevingsverordening	7
3.1.2 Provinciaal inpassingsplan	8
3.2 Omgevingswet	8
3.2.1 Overgangsrechtelijke bepalingen	9
3.2.2 Voorbereidingsbesluit en projectbesluit.....	9
3.2.3 Provinciale Omgevingsverordening	10
3.3 Conclusies	11
4. Kan een spuitvrije zone worden ingesteld?	11
4.1 Wet ruimtelijke ordening	11
4.2 Wordt het instellen van een spuitvrije zone makkelijker onder de Omgevingswet?	13
4.2.1 Onderzoeksplicht	13
4.2.2 Voorzorgsbeginsel.....	14
4.3 Conclusie.....	15
5. Is er ruimtelijke bescherming mogelijk van natuur?.....	16
5.1 Wet ruimtelijke ordening	16
5.2 Omgevingswet	16
5.3 Conclusie.....	17
6. Europees recht.....	17
7. Conclusies	18

1. Inleiding

Al enige tijd is een discussie gaande over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de mogelijke gevolgen hiervan voor de volksgezondheid. In uw Staten bestaat behoefte aan duidelijkheid over de ruimtelijke juridische (on)mogelijkheden van de provincie bij deze casus. Specifiek gaat het dan om de vraag welke ruimtelijke juridische mogelijkheden de provincie heeft om de belangen van omwonenden en natuurgebieden te beschermen. Dit inzicht wordt gevraagd met betrekking tot zowel het huidige juridische kader als het toekomstige onder de Omgevingswet. In deze memo wordt op dit vraagstuk ingegaan.

Eerst wordt hiertoe een algemeen kader gegeven van de provinciale instrumenten. Daarbij wordt stilgestaan bij de instrumenten onder het huidige recht en de Omgevingswet. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag in welke mate onder de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet kan worden ingegrepen in een bestaande historisch gegroeide situatie. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het (on)mogelijk is om op basis van de huidige kennis een spuitvrije zone in te stellen rondom woon- en natuurfuncties. Tevens wordt hierbij stilgestaan bij eventuele mogelijkheden die voortvloeien uit het Europese recht.

Dit memo zet de mogelijkheden die Provinciale Staten hebben centraal. Gemeentelijke mogelijkheden blijven buiten het bestek van deze memo.¹

2. Ruimtelijk instrumentarium van de provincie Drenthe

2.1 Wet ruimtelijke ordening

Onder de Wet ruimtelijke ordening kennen Provinciale Staten twee belangrijke regelgevende instrumenten: de provinciale omgevingsverordening² (hierna: POV) en het provinciaal inpassingsplan (hierna: PIP). Beide instrumenten worden hierna besproken.

2.1.1 Provinciale Omgevingsverordening

Allereerst wordt stilgestaan bij de POV. Deze verordening functioneert als het primaire regelgevende instrument van Provinciale Staten op het gebied van, onder andere, de ruimtelijke ordening. Voor het behartigen van de provinciale ruimtelijke belangen kan gebruik worden gemaakt van twee types regels:

1. Regels die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen waarmee kan worden afgeweken van het bestemmingsplan (hierna: **instructieregels**).³
2. Regels die rechtstreeks doorwerken tot de burger.⁴

Ad 1: instructieregels

Alle regels die momenteel op het gebied van de ruimtelijke ordening worden gesteld door de provincie, zijn instructieregels. Voor dit type regel geldt dat zij met name kaderstellend zijn voor de Drentse gemeenten wanneer zij een nieuw bestemmingsplan vaststellen of moeten beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning om van dit plan af te wijken. De regels zien dus niet op gebruik dat al is toegestaan op basis van het al geldende plan. Momenteel kent de provinciale omgevingsverordening een overgangsbepaling waaruit volgt dat de instructieregels

¹ Doordat het juridisch kader van het provinciaal inpassingsplan eigenlijk identiek is aan het gemeentelijk bestemmingsplan, gelden de opmerkingen die in paragraaf 2.1.2 en 3.1.2 worden gemaakt in grote lijnen ook in een gemeentelijke context bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

² In deze context gaat het eigenlijk om de provinciale ruimtelijke verordening. Deze verordening is echter al enkele jaren opgegaan in de omgevingsverordening. Het ruimtelijke deel wordt nu in hoofdstuk 2 van de omgevingsverordening ingevuld.

³ Art. 4.1 lid 1 Wro

⁴ Art. 4.1 lid 3 Wro

pas in beeld komen wanneer een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld.⁵ Evenwel biedt de Wro de mogelijkheid om een termijn te stellen waarbinnen een regel moet worden overgenomen.⁶ In die zin zou een instructieregel een plicht kunnen oproepen voor gemeenteraden om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. In de huidige situatie is dit echter niet de werkwijze. Momenteel komen instructieregels pas in beeld wanneer sprake is van een initiatief dat niet past binnen het geldende bestemmingsplan. Wanneer het initiatief wel binnen het geldende bestemmingsplan past, komt dit type provinciale regels niet in beeld.

Ad 2 Regels die rechtstreeks doorwerken tot de burger

Een verdergaande variant is het stellen van regels die geen betrekking hebben op de inhoud van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning, maar rechtstreeks doorwerken tot de burger. De grondslag voor deze regel kan worden gevonden in artikel 4.1, derde lid, van de Wro. Omdat het een relatief complexe regel kan zijn, wordt deze grondslag hieronder geciteerd:

“Bij of krachtens een verordening (...) kunnen regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in het tweede lid in werking is getreden. (...)”

Dit type regel is bedoeld voor de situatie waarbij gemeentelijke bestemmingsplannen ruimte geven voor een bepaald gebruik, terwijl dit vanwege provinciale ruimtelijke belangen niet meer gewenst is. Ook is niet gewenst dat dit gebruik verder gaat gedurende de periode die nodig is om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met een hiertoe gestelde instructieregel. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een situatie waarbij grootschalige bebouwing in het buitengebied vanuit provinciaal opzicht niet meer gewenst is, maar waarbij dit nog wel is toegestaan op grond van gemeentelijke bestemmingsplannen. In die gevallen kan niet worden volstaan met een instructieregel. De onbenutte planologische mogelijkheden die worden gegeven in een bestemmingsplan zouden alsnog kunnen worden gebruikt, zonder dat hoeft te worden getoetst aan de provinciale regels. Voor die situatie geeft dit type provinciale regel uitkomst, doordat daarin wordt bepaald dat de provinciale regel **voorgaat** op de gemeentelijke planregel. Mocht iemand een aanvraag voor een omgevingsvergunning doen voor het bouwen van een dergelijk bouwwerk in het buitengebied, dan zou de provinciale regel eraan in de weg staan dat die vergunning kan worden verleend. Zelfs wanneer in het bestemmingsplan wordt bepaald dat dit is toegestaan. De provinciale regel blijft gelden totdat het gemeentelijke bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met de provinciale regel. De regels hebben hiermee een tijdelijk karakter.

2.1.2 Provinciaal Inpassingsplan

Een andere bevoegdheid die Provinciale Staten hebben, is het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan.⁷ Een provinciaal inpassingsplan is in juridisch opzicht gelijk aan een gemeentelijk bestemmingsplan, met het verschil dat Provinciale Staten het inpassingsplan vaststelt in plaats van de gemeenteraad. Procedureel gelden echter gelijke voorwaarden. Heel concreet betekent dit dat Provinciale Staten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het inpassingsplan begrepen grond kunnen aanwijzen en met het oog op die bestemming regels kunnen geven.⁸ Een provinciaal inpassingsplan wordt normaliter ingezet wanneer de provincie zelf een bepaalde ontwikkeling wil mogelijk maken. Evenwel kan het instrument ook worden ingezet om beperkende regels te stellen.

⁵ Artikel 2.39 Wro

⁶ Artikel 4.1 lid 2 Wro

⁷ Artikel 3.26 Wro

⁸ Artikel 3.1 lid 1 Wro

2.2 Omgevingswet

Op het moment van schrijven van deze memo heeft minister De Jonge net aangekondigd dat hij niet vasthoudt aan de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet van 1 januari 2023. De wet is -voorlopig- uitgesteld tot 1 juli 2023.⁹ Omdat hiermee alsnog een perspectief blijft bestaan dat de Omgevingswet op relatief korte termijn in werking treedt, blijft het zinvol de mogelijkheden te bespreken die de Omgevingswet geeft.

De Omgevingswet voegt een groot aantal wetten op het gebied van het omgevingsrecht samen. De wet kent meerdere doelstellingen die er eigenlijk allemaal op neer komen dat het omgevingsrecht eenvoudiger, sneller en efficiënter moet werken met een groter belang bij de vraag of sprake is van draagvlak. In deze paragraaf wordt ingegaan op de provinciale instrumenten voor zover ze relevant zijn voor dit vraagstuk. Voordat dit wordt gedaan, wordt allereerst ingegaan op het subsidiariteitsbeginsel dat de Omgevingswet introduceert.¹⁰

2.2.1 Subsidiariteitsbeginsel

Waar de Wet ruimtelijke ordening al inzette op het credo 'centraal wat moet, decentraal wat kan', wordt dit voornemen wettelijk vastgelegd onder de Omgevingswet in artikel 2.3. Dit artikel bepaalt ten aanzien van de provincie dat alleen van taken of bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, wanneer er sprake is van een provinciaal belang en dit belang niet doeltreffend en doelmatig kan worden behartigd door het gemeentebestuur.¹¹ Hieruit volgt dat het primaat ligt bij de gemeente. Wanneer een hoger orgaan als de provincie toch gebruik maakt van zijn bevoegdheden, moet dit worden onderbouwd.

Dat sprake moet zijn van een provinciaal belang is ook al zo onder de Wet ruimtelijke ordening.¹² De eis dat dit belang niet doeltreffend en doelmatig door het gemeentebestuur kan worden behartigd is echter nieuw. De Omgevingswet en de toelichting hierop maken niet heel concreet duidelijk wanneer een belang niet doeltreffend of doelmatig kan worden behartigd. Enkel wordt aangegeven dat het hier aan de provincie is om dit te motiveren.¹³ Het enkele feit dat Provinciale Staten een ander oordeel hebben dan de lokale gemeenteraad over hoe een bepaald belang moet worden behartigd lijkt op voorhand echter onvoldoende, doordat een andere beleidskeuze niet hoeft te duiden op een onvermogen een bepaald provinciaal belang te behartigen. Waar de grenzen van de bevoegdheid van bestuursorganen van de provincie precies liggen en in hoeverre motiveringseisen zwaarder zijn, zal uiteindelijk duidelijk moeten worden in de rechtspraak. Voor deze memo is de kernboodschap dat onder de Omgevingswet op dit punt een zwaardere motiveringsplicht geldt dan onder het huidige recht.

2.2.2 Provinciale Omgevingsverordening

Ook onder de Omgevingswet is de Omgevingsverordening het primaire regelgevende instrument op het gebied van het omgevingsrecht.¹⁴ Onder de Omgevingswet kunnen, voor zover van belang voor het onderhavige vraagstuk, in de Omgevingsverordening de volgende typen regels worden opgenomen:

1. Instructieregels¹⁵

⁹ Brief van de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van 14 oktober 2022 2022-0000555058

¹⁰ Artikel 2.3 Ow

¹¹ Artikel 2.3 lid 1 sub a Ow

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 4.1, eerste lid en artikel 3.26, eerste lid Wro

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 398-402

¹⁴ Artikel 2.6 Ow

¹⁵ Artikel 2.23 Ow

2. Algemene regels¹⁶

Ad 1 Instructieregels

Het rechtskarakter van instructieregels onder de Omgevingswet is grotendeels gelijk aan de instructieregels die mogelijk zijn onder de Wet ruimtelijke ordening (als besproken in 2.1.1). Het grootste verschil zit in het feit dat de regels niet langer betrekking hebben op het bestemmingsplan, maar op zijn opvolger: het omgevingsplan.

Ad 2 Algemene regels

Nieuwer in het ruimtelijk bestuursrecht is het feit dat nu voor Provinciale Staten tevens een grondslag bestaat om algemene regels te stellen. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening hoeven dit geen regels met een tijdelijk karakter te zijn die alleen gelden zolang ze nog niet zijn uitgewerkt in het omgevingsplan (zoals beschreven onder Ad 2 bij paragraaf 2.1.1). Dit kunnen ook vergunningplichten, verboden of meldplichten zijn die permanent gelden. In die zin is dit een nieuwe bevoegdheid die voor de provincie nog niet bestaat onder de Wet ruimtelijke ordening.

Wel wordt onder de Omgevingswet een nadrukkelijke voorkeur uitgesproken dit soort regels op gemeentelijk niveau te stellen. De subsidiariteitstoets valt dan ook zwaarder uit naargelang het middel dat wordt gebruikt door het provinciebestuur zwaarder is. Zo stelt de memorie van toelichting bij de Omgevingswet specifiek ten aanzien van dit type regels: *“Voor de omgevingsverordening is in het tweede lid bepaald dat de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht moeten worden genomen. Vanuit overwegingen van subsidiariteit dienen Provinciale Staten terughoudend om te gaan met het stellen van regels over activiteiten.”*

Ook hier moet uit de rechtspraak duidelijk worden waar de grenzen precies liggen en hoe zwaar de rechter hierbij de bedoeling van de wetgever tot terughoudend gebruik meeweegt. Het meewegen van de bedoeling ligt wel voor de hand, met name wanneer naar huidige gevallen wordt gekeken waarbij de memorie van toelichting soortgelijke overwegingen bevat.¹⁷ Zonder rechtspraak over de juridische houdbaarheid van algemene regels onder de Omgevingswet valt dit op dit moment nog niet met zekerheid vast te stellen. Helder is wel dat het stellen van een algemene regel een grotere doorkruising van het primaat van de gemeente betekent en daarmee een diepgaandere motivering vergt.

2.2.3 Voorbereidingsbesluit

Een ander noemenswaardig instrument is het voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet houdt een besluit van Provinciale Staten in waarmee het *gemeentelijke* omgevingsplan rechtstreeks wordt gewijzigd.¹⁸ Deze regels kunnen worden gesteld in verband met de voorbereiding van instructieregels in de omgevingsverordening. Wanneer het gemeentebestuur de in de omgevingsverordening gestelde instructieregels overneemt in het gemeentelijke omgevingsplan, vervallen de voorbereidingsregels van rechtswege.¹⁹ De argumentatie is hierbij gelijksoortig aan die van de regels die zijn besproken onder Ad 2 in paragraaf 2.1.1. Ook hier geldt dat Provinciale Staten dienen te motiveren waarom het specifieke belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kan worden behartigd.

2.2.4 Projectbesluit

¹⁶ Artikel 4.1 lid 1 Ow

¹⁷ Denk hierbij met name aan de ontheffingsbevoegdheid van artikel 4.1a Wro, bijvoorbeeld ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2651

¹⁸ Artikel 4.16 Ow, zie in het bijzonder lid 3

¹⁹ Artikel 4.16 lid 5 Ow

De opvolger van het in paragraaf 2.1.2 besproken provinciale inpassingsplan is het projectbesluit. Een projectbesluit is een besluit van Gedeputeerde Staten waarmee complexe projecten met één besluit kunnen worden mogelijk gemaakt. 'Project' wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als *"het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken en andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen"*. Belangrijk verschil met het provinciale inpassingsplan is het feit dat het hier niet een puur regelgevend instrument betreft. Alhoewel het projectbesluit mogelijkheden geeft om het omgevingsplan te wijzigen²⁰ en andere regelgeving buiten toepassing te verklaren,²¹ is dit alleen mogelijk voor zover hiermee het bewuste project kan worden gerealiseerd. Voor het zuiver stellen van regels en toedelen van functies aan locaties, zoals bij een provinciaal inpassingsplan, geeft dit instrument daarmee geen grondslag. In die zin is het projectbesluit op provinciaal niveau niet langer vergelijkbaar met het omgevingsplan op gemeentelijk niveau.

3. In hoeverre kan worden ingegrepen in een bestaande historisch gegroeide situatie?

De achtergrond en aanleiding van deze memo is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij woonfuncties en natuurgebieden. Dit is een situatie die in de meeste gevallen historisch gegroeid is en in beginsel legaal is op grond van het geldende gemeentelijke bestemmingsplan.

Dit roept juridische vragen op ten aanzien van de mate waarin het mogelijk is te interveniëren in een historisch gegroeide situatie. In feite gaat het er dan om in hoeverre het mogelijk is om gebruik dat in een eerder ruimtelijk besluit is toegestaan, niet langer toe te staan op basis van actuelere overwegingen en inzichten. Dit hoofdstuk gaat dieper op die vraag in. In hoofdstuk 2 zijn alle toepasselijke provinciale instrumenten besproken. Per instrument wordt besproken in hoeverre met dit instrument kan worden ingegrepen in bestaande rechten.

3.1 Wet ruimtelijke ordening

Allereerst worden de instrumenten besproken die van toepassing zijn onder de Wet ruimtelijke ordening. Dit zijn de provinciale omgevingsverordening met zijn instructieregels en rechtstreeks werkende regels en het provinciale inpassingsplan.

3.1.1 Provinciale Omgevingsverordening

Met betrekking tot instructieregels ligt voor de hand dat hiermee niet kan worden ingegrepen in historisch gegroeide situaties. Dit is inherent aan het juridische karakter van de regel. De regel richt zich immers niet rechtstreeks tot de inwoner, maar tot het gemeentebestuur. Het bestemmingsplan zelf kent op basis van het Besluit ruimtelijke ordening verplicht overgangsrecht wat niet kan worden doorbroken met een provinciale regel, omdat de regel van het Besluit ruimtelijke ordening van een hogere orde is. Het stellen van dit type regel heeft dus niet als rechtstreeks gevolg dat bestaand legaal gebruik moet worden gestaakt. Hoogstens zou kunnen worden gesteld dat nieuwe plannen niet in aanvullende mogelijkheden mogen voorzien. Dit maakt dit type regel ongeschikt voor het ingrijpen in historisch gegroeide situaties. Deze historisch gegroeide situaties zullen normaliter zijn toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan, waardoor zij niets te maken hebben met dit type regel.

Wat betreft de rechtstreeks werkende regel (paragraaf 2.1.1, Ad 2) ligt dit complexer. Dit type regel werkt immers rechtstreeks door naar de burger. Evenwel kan deze regel niet zo ver gaan dat geen acht hoeft te worden geslagen op bestaande rechten.²²

²⁰ Artikel 5.52 lid 1 Ow

²¹ Artikel 5.54 lid 3 Ow

²² Kamerstukken II 2002/2003 28 916, nr. 3, p. 43

Uit de wettekst blijkt dat het gaat om regels die noodzakelijk zijn voordat een bestemmingsplan is vastgesteld dat diezelfde regels kan toepassen. Het betreft daarmee een vorm van tijdelijke voorbereidingsbescherming. Qua formulering is het vaak zo dat in een verordening een instructieregel is opgenomen, waarna een lid volgt waaruit blijkt dat deze regel voorgaat op gemeentelijke regels zolang het bestemmingsplan hier niet op is aangepast. Hiermee is er wederom een kennelijke koppeling met het gemeentelijke bestemmingsplan waarop, zoals al besproken, het overgangsrecht van het Besluit ruimtelijke ordening van toepassing is. Dit overgangsrecht houdt in dat bestaand gebruik mag worden voortgezet, als dat is toegestaan op grond van het voorgaande plan.²³ Deze bepaling is van een hogere orde waardoor een provinciale bepaling die de gemeente ertoe dwingt dit overgangsrecht te doorbreken onverbindend lijkt. Het meest verregaande resultaat van deze regel lijkt dan ook te zijn dat de bestaande situatie wordt 'bevroren'. Onbenutte planologische mogelijkheden worden geblokkeerd door de regel. Planologische mogelijkheden waarvan al gebruik wordt gemaakt, mogen worden voortgezet.

Concreet toegepast op deze kwestie: wanneer een bestemmingsplan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toestaat, maar waarbij hier nog geen gebruik van wordt gemaakt, kan deze regel ervoor zorgen dat deze planologische mogelijkheden worden geblokkeerd. Wanneer iemand momenteel al gebruik maakt van de mogelijkheden die een bestemmingsplan geeft om gewasbeschermingsmiddelen toe te passen, kan deze provinciale regel er niet toe dwingen dat hij hier per direct of met een overgangstermijn mee moet stoppen.

3.1.2 Provinciaal inpassingsplan

Een belangrijke beperking bij het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan is de verplichting tot het opnemen van verplicht overgangsrecht.²⁴ Dit overgangsrecht komt er in de kern op neer dat bestaand gebruik dat is toegestaan op grond van het voorgaande plan, maar niet op grond van het nieuwe plan, mag worden voortgezet. Wanneer een bepaald verbod wordt opgenomen in een nieuw plan ten aanzien van bepaald gebruik dat was toegestaan in het voorgaande plan, dan betekent dit dus dat het bestaande gebruik -ondanks het verbod- mag worden voortgezet. In het geval waar bij inpassingsplan een spuitvrije zone wordt ingesteld inhoudende een verbod om in die zone gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken, werkt dit verbod dus niet acuut ten opzichte van de agrariërs die dit hiervoor legaal hebben gedaan. Het overgangsrecht voorkomt dit.

Wel is het mogelijk om persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen inhoudende dat alleen deze specifieke gebruiker door mag gaan met het gebruik, maar dat bij verkoop of overlijden het gebruik niet meer opnieuw kan worden opgestart.²⁵ Op korte termijn geeft dit echter geen oplossing. Het voorkomt enkel dat een rechtsopvolger het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen mag voortzetten.

Volledigheidshalve wordt er hier nog op gewezen dat het provinciaal inpassingsplan komt te vervallen onder de Omgevingswet. Er is een veelvoud aan onderzoeksplichten alvorens een dergelijk inpassingsplan kan worden vastgesteld. Wat dat betreft zou de inzet van dit instrument alleen een optie kunnen zijn bij uitstel van de Omgevingswet van ten minste een jaar.

3.2 Omgevingswet

Nu een beeld bestaat van de (on)mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening, kan worden overgegaan tot de Omgevingswet. Ook hier wordt elk instrument afzonderlijk besproken.

²³ Artikel 3.2.2 Bro, zie par. 3.1.2

²⁴ Artikel 3.2.1 en 3.2.2 Bro gelezen in samenhang met artikel 1.1.1 lid 2 Bro

²⁵ Artikel 3.2.3 Bro

Allereerst wordt echter ingegaan op, in deze casus, het belangrijkste verschil met de Wet ruimtelijke ordening: het verdwijnen van het verplichte overgangsrecht.

3.2.1 Overgangsrechtelijke bepalingen

Het respecteren van bestaand gebruik staat hoog in het vaandel bij de huidige Wet ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet is dit minder het geval. Zo vervalt de wettelijke plicht om wettelijk voorgeschreven overgangsrecht op te nemen in omgevingsplannen. Tegelijkertijd moet deze verandering niet worden beoordeeld als het in zijn geheel niet meer hoeven opnemen van overgangsrecht. De plicht die vervalt is dat in omgevingsplannen de letterlijke redactie van het Besluit ruimtelijke ordening moet worden overgenomen. Dit gegeven maakt echter niet dat elk plan zonder meer geen overgangsrecht hoeft te bevatten of dat bestaand gebruik geen waarde meer kent. De nota van toelichting bij het omgevingsbesluit verwoordt dit als volgt:

“Bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan geldt, net als bij de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, dat wordt voorzien in overgangsbepalingen, tenzij een directe en onvoorwaardelijke werking van een regel gerechtvaardigd en wenselijk is.”²⁶

“Van belang bij het vormgeven van het overgangsrecht is het beginsel van rechtszekerheid. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel bepaalt ook de reikwijdte van het op te nemen overgangsrecht. De kern van het materiële rechtszekerheidsbeginsel is dat burgers gerechtvaardigde verwachtingen mogen hebben over de duurzaamheid van algemeen verbindende voorschriften en er in beginsel op mogen vertrouwen dat algemeen verbindende voorschriften niet abrupt en lichtvaardig in hun nadeel worden gewijzigd of ingetrokken. Zowel vanuit maatschappelijk als economisch perspectief moeten burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun rechtspositie niet van de ene op de andere dag aanmerkelijk wijzigt.”²⁷

Uit de nota van toelichting wordt duidelijk dat het opnemen van passend overgangsrecht nog steeds de hoofdregel blijft. Wel heeft het gemeente- en provinciebestuur hier de ruimte om zelf keuzes te maken. Hoofdregel lijkt daarbij dat, voor zover het de bedoeling is bestaand gebruik te beëindigen, hiertoe een passende overgangstermijn wordt geboden. Het zonder overgangstermijn verbieden van bestaand gebruik wordt wel mogelijk gemaakt, wanneer dit gerechtvaardigd en wenselijk is. Deze passages uit de nota van toelichting hebben met name betrekking op de gemeentelijke mogelijkheden, maar indirect ook op de provinciale. Tegelijkertijd moet ook worden geconstateerd dat de Omgevingswet zwijgt over de meest essentiële punten. Zo wordt niet duidelijk wanneer een directe werking van een regel gerechtvaardigd is. Ook hier zal de rechter moeten bepalen wanneer dit het geval is. Dat het per direct instellen van een bepaald verbod niet bij voorbaat is uitgesloten, is in ieder geval helder. Het ligt voor de hand dat de feiten en omstandigheden die worden aangevoerd voor het niet voorzien in overgangsrecht voldoende zwaarwegend moeten zijn om dit besluit te kunnen dragen. Onze inschatting is dat hiervan niet snel sprake zal zijn. De inbreuk die wordt gemaakt op iemands eigendomsrecht is zodanig ingrijpend en permanent, dat de belangen die dit ingrijpen rechtvaardigen niet lichtzinnig of onzeker mogen zijn. Het bieden van een redelijke overgangstermijn blijft daarom aanbevolen. Ook zij er volledigheidshalve op gewezen dat het verbieden van bestaand gebruik vrijwel altijd verbonden is aan het vergoeden van hieruit voortvloeiende schade. Dat dit besluit zelf rechtmatig is, maakt dit niet anders.²⁸ Hoe korter de overgangstermijn is, hoe hoger de nadeelcompensatie die moet worden uitgekeerd.

3.2.2 Voorbereidingsbesluit en projectbesluit

²⁶ Stb 2018, 290, p. 99

²⁷ Stb 2018, 290, p. 100

²⁸ Afdeling 5.1 Ow

Nu het algemene overgangsrecht van de Omgevingswet is besproken kan dieper worden ingegaan op de provinciale instrumenten. Omdat de wet complete duidelijkheid geeft over de onmogelijkheid bij het voorbereidingsbesluit en het projectbesluit om in deze kwestie regels te stellen over bestaand gebruik, worden deze hier gezamenlijk besproken.

- Voorbereidingsbesluit: over het voorbereidingsbesluit staat het volgende opgemerkt in de memorie van toelichting bij de invoeringswet Omgevingswet: *“Een belangrijke beperking is verder dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar die nog niet plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat een voorbereidingsbesluit bestaand gebruik en bestaande bouwwerken moet eerbiedigen. Een voorbereidingsbesluit kan dus alleen leiden tot een «bevrozing» van een bestaande toestand op een locatie, maar kan geen bestaand gebruik verbieden of een plicht inhouden tot sloop van bestaande bebouwing.”*²⁹ Hiermee staat voldoende vast dat een voorbereidingsbesluit in geen geval kan ingrijpen in bestaande activiteiten die al plaatsvinden.
- Projectbesluit: artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet stelt: *“Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld.”* ‘Project’ wordt omschreven als *“het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken en andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten.”* Nu het instellen van een spuitvrije zone niet valt te kwalificeren als een project en alleen voor een project een projectbesluit kan worden vastgesteld, kan voor deze specifieke kwestie geen gebruik gemaakt worden van dit instrument.

3.2.3 Provinciale Omgevingsverordening

Als eerder vermeld geeft de Provinciale Omgevingsverordening twee mogelijkheden om regels te stellen: instructieregels en algemene regels. Per regeltype wordt de vraag beantwoord.

Instructieregels

De instructieregels die Provinciale Staten kunnen stellen hebben betrekking op de inhoud van omgevingsplannen. De Omgevingswet roept in de wettekst geen beperkingen in het leven met betrekking tot bestaande rechten. De regel kan worden gesteld over “de inhoud van omgevingsplannen”. Daarmee is voorstelbaar dat een instructieregel wordt geformuleerd waaruit volgt dat bepaald bestaand gebruik binnen een bepaalde termijn moet worden beëindigd. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het gemeentebestuur in ieder geval een termijn moet worden geboden om de regel te implementeren.³⁰ Daarbij lijkt een instructieregel waarbij een te korte overgangstermijn wordt geboden op voorhand kwetsbaar, omdat een overgangstermijn ook de belangen van grondgebruikers moet meewegen. Hierbij speelt het rechtszekerheidsbeginsel een belangrijke rol, doordat inwoners er normaal gesproken van uit mogen gaan dat de overheid niet abrupt terugkomt van een begunstigende beslissing. Ook het subsidiariteitsbeginsel zal hierbij een rol spelen, omdat afgevraagd kan worden of niet een grotere inbreuk wordt gemaakt in de gemeentelijke autonomie dan kan worden gerechtvaardigd gelet op het specifieke provinciale belang dat speelt. Als eerder vermeld: het enkele feit dat een gemeenteraad een andere mening is toegedaan wil niet zeggen dat zij een concreet belang niet kan behartigen als bedoeld in het subsidiariteitsbeginsel. De bedoeling van de wetgever blijft immers dat de afweging lokaal wordt gemaakt.

Algemene regels

²⁹ Kamerstukken II 2017/18 34 986, nr. 3

³⁰ Artikel 2.23 lid 4 Ow

Van algemene regels is zeker dat zij kunnen ingrijpen in de bestaande rechten. Dit wordt immers letterlijk zo gezegd in de nota van toelichting als aangehaald in paragraaf 3.2.1. In een uiterst geval zal hierbij in het geheel geen overgangstermijn kunnen worden gegeven. Als gezegd heeft dit wel als resultaat dat de provincie Drenthe zal moeten voorzien in nadeelcompensatie. Dit bedrag kan bij dit scenario bijzonder hoog uitvallen.

Alhoewel de mogelijkheid tot het ingrijpen in de bestaande situatie niet wordt verboden onder de Omgevingswet moet de juridische horde die moet worden genomen niet worden onderschat. Zo wordt het eigendomsrecht beschermd in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM, dient te worden aangetoond dat het gegeven provinciale belang niet door het gemeentebestuur zelf kan worden behartigd en moeten de inhoudelijke belangen zelf voldoende zwaarwegend zijn. Nu het op deze manier wegnemen van rechten in het omgevingsrecht nieuw is, bestaat er nog geen rechtspraak waaraan handvatten kunnen worden ontleend. Ook dit maakt een dergelijke route op voorhand zeer risicovol.

3.3 Conclusies

De conclusies die kunnen worden betrokken op basis van het voorgaande zijn dat het onder de Wet ruimtelijke ordening voor de provincie niet mogelijk is in te grijpen in de bestaande rechten. Wat betreft de provinciale omgevingsverordening (onder huidig recht) staat het rechtskarakter van de te stellen regels en het verplichte overgangsrecht van het Besluit ruimtelijke ordening hieraan in de weg. Wat betreft het provinciaal inpassingsplan is sprake van wettelijk voorgeschreven overgangsrecht waaruit volgt dat bestaand gebruik moet worden gerespecteerd.

Voor de Omgevingswet ligt dit anders. Het verdwijnen van het verplichte overgangsrecht werkt door naar de provinciale mogelijkheden die er zijn met de omgevingsverordening. In principe is het daarmee mogelijk het bestaande gebruik te beperken. Wel dient hier een deugdelijke belangenafweging aan ten grondslag te liggen en zal nadeelcompensatie moeten worden geboden. Naarmate de overgangstermijn korter is, zal dit bedrag hoger uitvallen. Ook dient er een adequate onderbouwing te zijn om te kunnen motiveren dat niet de gemeente maar de provincie regelgevend optreedt.

4. Kan een spuitvrije zone worden ingesteld?

Het voorgaande hoofdstuk gaat in op de vraag met welk instrument kan worden ingegrepen in bestaande rechten. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of een spuitvrije zone überhaupt kan worden vastgesteld. Hiervoor gelden specifieke eisen die met name in de rechtspraak zijn ontstaan. Daarbij wordt wederom stilgestaan bij de vraag of de Omgevingswet meer mogelijkheden geeft dan de Wet ruimtelijke ordening.

4.1 Wet ruimtelijke ordening

Het wettelijk kader voor het ruimtelijk instrumentarium is de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet geeft uitgangspunten voor de inrichting van de openbare ruimte. Een belangrijk element is dat functies zich over en weer goed met elkaar kunnen verdragen. Een fabriek wordt bijvoorbeeld niet naast een school geplaatst en een woonwijk niet naast een vliegveld. Dit uitgangspunt brengt allerlei onderbouwings- en afstandseisen met zich mee.

In dat verband volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het instellen van een spuitvrije zone ter bescherming van het woon- en leefklimaat mogelijk is in een ruimtelijk besluit.³¹ Wel verschilt de afweging wanneer er sprake is van een nieuwe situatie of een bestaande situatie. Wat dat betreft speelt de vraag of sprake is van een

³¹ ABRvS 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4

historisch gegroeide situatie of van een nieuwe situatie ook een rol bij de *inhoudelijke* belangenafweging die moet worden gemaakt. Dit blijkt onder andere uit een illustrerende overweging van de Afdeling die vaker terugkomt in jurisprudentie van de Afdeling:

“Het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is, betekent niet dat in het geheel geen betekenis behoeft te worden toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen van de fruitboomgaard voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande historisch gegroeide situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht. Dit is met name het geval indien de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd.”³²

Met deze overweging roept de Afdeling een motiveringsplicht in het leven voor het bevoegd gezag. Zij zal moeten aantonen dat sprake is van zodanige gevolgen dat ‘de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd’. Dit is een hoge lat, waarbij de gevolgen van de gewasbeschermingsmiddelen op de volksgezondheid centraal staan. Deze moeten in een concrete situatie zó groot zijn dat de bestaande situatie niet mag voortbestaan. Daarbij kan ook een rol spelen dat het beëindigen van de bestaande situatie veel publiek geld kost (onteigening, planschade, etc.). Deze kosten kunnen mogelijk niet aanvaardbaar zijn wanneer de risico’s onzeker zijn.³³

Hiermee wordt het relevant om te kijken wat onderzoek door het RIVM hierover stelt. Het RIVM heeft in relatie tot de gevolgen voor de volksgezondheid twee onderzoeken uitgevoerd. Het eerste onderzoek ‘Gezondheidsverkenning omwonenden van landbouwpercelen’ heeft onderzocht in hoeverre omwonenden bij gronden waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in slechtere gezondheid verkeren.³⁴ Het rapport concludeert dat dit niet het geval is. Zo stelt het rapport:

“Over het algemeen vinden we geen duidelijke verbanden tussen gezondheid en de nabijheid van landbouwpercelen. Mensen die dichter bij landbouwpercelen wonen leken over het algemeen zelfs wat gezonder te zijn dan mensen die daar verder vandaan wonen.”³⁵

Later is in 2019 nogmaals onderzoek uitgevoerd door het RIVM. Dit onderzoek genaamd ‘Bestrijdingsmiddelen en omwonenden Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten’ heeft gemeten in hoeverre omwonenden in aanraking komen met bestrijdingsmiddelen.³⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat op diverse plekken - zoals deurmatten, urine, en huisstof – bestrijdingsmiddelen zijn aangetroffen. Evenwel is op geen van die plekken de geldende risicowaarde overschreden. Met andere woorden: een concreet risico voor de volksgezondheid kon niet worden aangetoond.

Tot slot is nog relevant om het advies van de Gezondheidsraad van 29 juni 2020 te vermelden. In dit advies geeft de Gezondheidsraad aan dat buitenlands onderzoek wijst op een verband tussen chemische gewasbeschermingsmiddelen en ziektes als Parkinson. Wel geeft de Gezondheidsraad aan dat de bepaling van blootstelling onnauwkeurig is en dat onderzoek in Nederland vooralsnog niet heeft uitgewezen dat er gezondheidsrisico’s zijn.

³² ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1085

³³ ABRvS 12 november 2104, ECLI:NL:RVS:2014:4036

³⁴ RIVM rapport 2018-0068

³⁵ RIVM rapport 2018-0068, p. 5

³⁶ RIVM rapport 2019-0052

Wanneer de balans wordt opgemaakt, wordt allereerst geconstateerd dat de onderzoeksresultaten van het RIVM niet kunnen worden gebruikt om een spuitvrije zone te onderbouwen. Deze onderzoeken wijzen immers op de afwezigheid van gezondheidsrisico's. Het advies van de Gezondheidsraad waarschuwt wel voor gezondheidsrisico's. Tegelijkertijd is het advies niet opgesteld naar aanleiding van een specifiek onderzoek verricht door de Gezondheidsraad en wordt in het advies zelf al aangegeven dat de bepaling van blootstelling onnauwkeurig is. Ook zegt het advies niets over een specifieke situatie in Nederland. Daarmee lijkt het onwaarschijnlijk dat dit advies in juridisch opzicht op zichzelf voldoende is om in bestaande situaties een spuitvrije zone te kunnen onderbouwen. In de woorden van de Afdeling wordt namelijk niet aangetoond dat er ter plaatse zodanige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid zijn dat de gezondheid niet kan worden gegarandeerd en de bestaande situatie niet mag voortbestaan. Een spuitvrije zone kan daarmee niet worden onderbouwd met het onderzoek dat tot nu toe al is gedaan. Eventuele gezondheidsrisico's zullen dan met specifiek onderzoek ter plaatse moeten worden aangetoond. Het is immers mogelijk dat in de concrete situatie ernstigere gezondheidsrisico's spelen. Op voorhand lijkt dit echter lastig, nu dergelijk onderzoek met name wordt verricht om te kunnen aantonen dat een spuitvrije zone niet hoeft te worden ingesteld of om te kunnen onderbouwen dat in dat geval kan worden volstaan met een kleinere spuitvrije zone (10-15m).³⁷ Vaak wordt dan gewezen op diverse 'driftreducerende' maatregelen die worden getroffen. Wat dat betreft dient er niet van uit te worden gegaan dat de uitkomsten van locatiespecifiek onderzoek op voorhand al vaststaan. Momenteel lijkt de verwachting eerder dat de Afdeling het niet opnemen van een spuitvrije zone bij bestaande situaties eerder accepteert dan andersom.³⁸

4.2 Wordt het instellen van een spuitvrije zone makkelijker onder de Omgevingswet?

Een lastig vraagstuk is in hoeverre de Omgevingswet de besluitvorming zelf makkelijker maakt, wat betreft de vestiging van een spuitvrije zone. Alhoewel helder is dat het verplichte overgangsrecht verdwijnt, impliceert dit niet dat de inhoudelijke belangenafweging anders wordt. Deze vraag wordt in paragraaf 4.2.1 nader besproken. Verder is in het advies aan Provinciale Staten door Bout advocaten gesteld dat de Omgevingswet het voorzorgsbeginsel introduceert, waarmee meer ruimte ontstaat om een spuitvrije zone in te stellen. Deze stelling wordt in paragraaf 4.2.2 besproken.

4.2.1 Onderzoeksplicht

Alhoewel de Omgevingswet meer vrijheid geeft aan lokale overheden, wordt de kwaliteit van de besluitvorming nog steeds beschermd door algemene rechtsbeginselen. Dit uitgangspunt is niet wezenlijk anders dan bij de Wet ruimtelijke ordening. Ook die wet stelt geen aanvullende onderzoeksregels, maar sluit aan bij artikel 3:2 van de Awb.³⁹ Dit blijkt ook wanneer de toelichtingen van beide wetten naast elkaar worden gelegd.

Zo wordt in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet gesteld:

*"Bij een besluit moet het bevoegd gezag op grond van het motiveringsvereiste en het zorgvuldigheidsvereiste alle relevante feiten, omstandigheden en belangen en de overweging daarover aan de orde laten komen, met inbegrip van de belangen en gegevens die uit de eventuele participatie naar voren zijn gekomen."*⁴⁰

In de memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening wordt iets vergelijkbaars gesteld:

³⁷ Zie onder meer: ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:683

³⁸ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603

³⁹ Artikel 3.1.6 lid 1 sub d Bro

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14 33 962, nr. 3, p. 217

“Op grond van artikel 3:2 van de Awb dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”⁴¹

Anders gezegd: beide wetten geven geen specifieke regels ten aanzien van het benodigde onderzoek. In beide gevallen volgt de onderzoeksverplichting uit het zorgvuldigheidsvereiste (artikel 3:2 Awb). Nu beide wetten dit beginsel als uitgangspunt nemen, is het niet aannemelijk dat de onderzoeksverplichtingen onder de Omgevingswet wezenlijk lichter zijn dan onder de Wet ruimtelijke ordening.

4.2.2 Voorzorgsbeginsel

Wat betreft de Omgevingswet concludeert het rapport van Bout Advocaten dat er meer mogelijkheden ontstaan. Dit zou volgens het rapport onder meer komen doordat onder de Omgevingswet het voorzorgsbeginsel van toepassing. Zo vermeldt het rapport:

“De Omgevingswet kent niet de wettelijke verplichting van het overgangsrecht en gaat ten aanzien van het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving waaronder ook de volksgezondheid op grond van artikel 2.23 uit van het voorzorgsbeginsel. Dit houdt in, dat de Provincie niet hoeft te wachten met beschermende maatregelen, totdat een onomstotelijk bewijs van schadelijke effecten is geleverd. De huidige begrenzings van de mogelijkheden van de Provincie om spuit- en/of teeltvrije zones in te stellen, zullen met invoering van de nieuwe Omgevingswet dan ook grotendeels vervallen.”⁴²

Het rapport concludeert dat alle huidige bezwaren tot het instellen van een spuitvrije zone komen te vervallen. Kennelijk maakt het hierbij ook niet meer uit of sprake is van een bestaande situatie of niet.

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.⁴³

Het voorzorgsbeginsel is momenteel niet vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Wel speelt het een rol als ongeschreven rechtsbeginsel. Evenwel wordt voor de uitleg van het voorzorgsbeginsel doorgaans teruggesproken op een mededeling van de Europese Commissie uit 2000.⁴⁴ Wat dat betreft bestaat het voorzorgsbeginsel al geruime tijd en is het in ieder geval niet zo dat de Omgevingswet dit introduceert.

Het rapport stelt dat ten aanzien van het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.23 moet worden ‘uitgegaan’ van het voorzorgsbeginsel. Artikel 2.23 van de Omgevingswet bevat echter geen bepaling met deze inhoud. Ook elders in de wettekst of wets-historie zijn geen passages terug te vinden waaruit zou volgen dat meer dan voorheen moet worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel en dat gelet hierop sprake is van een lagere bewijslast dan onder het huidige recht. Het primaat dat het rapport toedicht aan het voorzorgsbeginsel kent, voor zover wij dat hebben kunnen nagaan, dan ook geen grondslag in de wetteksten of de bijbehorende wets-historie. Alleen al om die reden kan Bout niet worden gevolgd in zijn advies op dit punt.

⁴¹ Stb. 2008, 145, p. 29

⁴² Brief van 11 juli 2022 met kenmerk 28/SG/202202115 aan Provinciale Staten van de provincie Drenthe, pagina 11 en 12.

⁴³ Stb 2018, 290, p. 218

⁴⁴ Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1 terug te vinden op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

Gelet op het feit dat de Omgevingswet geen specifieke wijziging lijkt te beogen met betrekking tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel, wordt niet verwacht dat er sprake zal zijn van een verruiming onder de Omgevingswet. De toepassing zal, mede gelet op zijn Europese achtergrond, ongewijzigd blijven ten opzichte van het huidige recht.

Over de toepassing onder het huidige recht overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende:

Op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening moet het bevoegd gezag bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen en regels geven die het bevoegd gezag uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Het bevoegd gezag heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. Dit geeft het bevoegd gezag de ruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit, uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.⁴⁵

Hiermee wordt de toepassing van het voorzorgsbeginsel nadrukkelijk geplaatst in de beleidsvrije ruimte van het bevoegd gezag. Evenwel valt in de rechtspraak onder het huidige recht op dat het voorzorgsbeginsel er desondanks niet toe heeft geleid dat de Afdeling het ingrijpen in bestaande situaties op grond van dit beginsel geoorloofd acht. De reden dat het voorzorgsbeginsel niet voldoende is om nu al te kunnen ingrijpen in bestaande situaties, is dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit punt niet genoegzaam neemt met een nog onzeker risico voor de gezondheid. Zoals eerder in deze memo vermeld, gaat het erom dat blijkt dat de gezondheid niet kan worden gegarandeerd. Hiermee wordt dus om een hogere mate van zekerheid gevraagd dan is vereist op grond van het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel krijgt onder de Omgevingswet niet een inhoudelijk andere betekenis, waardoor er geen basis is om te veronderstellen dat de rechtspraak van de Afdeling op dit punt onder de Omgevingswet heel anders zal uitpakken.

Gelet op het voorgaande wordt geconcludeerd dat de positie van het voorzorgsbeginsel niet wezenlijk wijzigt in de afweging die moet worden gemaakt.

4.3 Conclusie

Al met al kan worden geconcludeerd dat het onder het huidige recht niet onmogelijk is een spuitvrije zone in te stellen, maar dit niet een sinecure betreft. Het verrichte onderzoek door het RIVM en het advies van de Gezondheidsraad geven hier geen generieke grondslag voor, waardoor bij bestaande situaties locatiespecifiek onderzoek benodigd zal zijn. Dit onderzoek zal zodanige resultaten aan het licht moeten brengen dat het voortbestaan van de bestaande situatie in redelijkheid niet meer aanvaardbaar kan worden geacht. Dit is een hoge lat. Dat locatiespecifiek onderzoek resultaten aan het licht zal brengen die het inperken van bestaande rechten van omliggende agrariërs rechtvaardigt, lijkt dan ook niet op voorhand zeker.

Onder de Omgevingswet verandert deze situatie naar alle waarschijnlijkheid niet, omdat de onderzoeksverplichtingen uit de Wet ruimtelijke ordening zijn gebaseerd op de kaders van de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Omgevingswet zet deze lijn voort. Daarbij moet ook expliciet worden onderbouwd waarom de provincie regels stelt als de gemeente (zoals dat hier het geval is) daartoe ook de mogelijkheden heeft en de afwegingen kan maken. De Omgevingswet maakt verder geen melding van een 'ruimere' toepassing van het voorzorgsbeginsel, waardoor momenteel wordt geconcludeerd dat ook dit beginsel geen aanvullende mogelijkheden geeft.

⁴⁵ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556

5. Is er ruimtelijke bescherming mogelijk van natuur?

Naast de bescherming van omwonenden leeft ook de vraag in hoeverre het mogelijk is natuur te beschermen met gebruikmaking van het ruimtelijk instrumentarium. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze vraag.

5.1 Wet ruimtelijke ordening

Allereerst moet worden geconstateerd dat het vraagstuk of een spuitvrije zone moet worden opgenomen vaker speelt in relatie tot de mogelijke gevolgen voor omwonenden dan voor natuur. Evenwel is in de rechtspraak uitgemaakt dat het opnemen van beperkende regels met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wel geregeld kan worden in ruimtelijke besluitvorming. Zo overweegt de Afdeling in relatie tot de beoordeling van een bestemmingsplan:

Artikel 6.4.1(...) bevat een regeling over het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. De Afdeling acht deze regeling (...) ruimtelijk relevant en daarmee passend in een bestemmingsplan. Het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen heeft immers invloed op de ontwikkeling van de in het bestemmingsplan aan de gronden toegekende bestemming "Natuur".

Met de bewoordingen 'ruimtelijk relevant' wordt bedoeld op de centrale norm van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen, inpassingsplannen en ruimtelijke provinciale verordeningen kunnen alleen regels stellen die met deze goede ruimtelijke ordening van doen hebben. Door te oordelen dat een beperkende regeling met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, ter bescherming van natuurgebieden, ruimtelijk relevant is oordeelt de Afdeling dat deze regeling dus binnen de grondslag valt die de Wet ruimtelijke ordening hiertoe geeft.

Doordat er nog geen grote hoeveelheid rechtspraak is over dit onderwerp bestaat er nog geen volledige duidelijkheid over de specifieke eisen die de Afdeling stelt aan een bepaalde beschermende zone. Dat gewasbeschermingsmiddelen zich naar hun aard richten tegen bepaalde organismen en hiermee van invloed kan zijn op natuur, lijkt gemakkelijker te kunnen worden aangenomen. Alsnog lijkt wel van belang de mate waarin gewasbeschermingsmiddelen zich door de lucht verspreiden. Het antwoord op die vraag lijkt van belang te zijn om te kunnen bepalen hoe groot een spuitvrije zone zou moeten zijn. Deze kan niet naar willekeur worden vastgesteld, maar moet berusten op een gedegen onderzoek. Eerdere aandachtspunten met betrekking tot bestaand historisch gegroeid gebruik spelen ook hier.

Ten aanzien van Natura-2000 gebieden wordt volledigheidshalve nog opgemerkt dat hiervoor een wettelijk beschermingsregime geldt vanuit de Wet natuurbescherming (Wnb).⁴⁶ Ten aanzien van de uitleg van artikel 2.7 van die wet loopt momenteel een rechtszaak. Eerder is door de rechtbank Noord-Nederland geoordeeld dat een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming benodigd is voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij een Natura 2000-gebied.⁴⁷ Hiertegen is hoger beroep ingesteld, waardoor uitspraak door de Afdeling moet worden afgewacht alvorens hier iets definitiefs over kan worden gezegd. Deze zaak speelt zich af binnen het kader van de Wet natuurbescherming, maar volledigheidshalve wordt hier in deze memo wel melding van gemaakt.

5.2 Omgevingswet

⁴⁶ Artikel 2.7 lid 2 Wnb

⁴⁷ Rb. Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483

Met de Omgevingswet wordt de grondslag om regels te stellen verruimd. Wat dat betreft kan worden verwacht dat het ook onder de Omgevingswet mogelijk zal zijn een beschermingszone in te stellen ten behoeve van de bescherming van natuur. Qua instrumentarium is het denkbaar dat een vergunningplicht wordt ingesteld, of dat instructieregels worden geformuleerd. Een algeheel verbod is tevens denkbaar, maar zal goed moeten worden onderbouwd. Ook hier dient te allen tijde artikel 2.3 in acht te worden genomen.

Aandachtspunten qua onderzoek spelen onder de Omgevingswet onverminderd een rol, zie ook paragraaf 4.2 van deze memo. Als gezegd is een beperking of afbouw van bestaand historisch gebruik wel eerder mogelijk onder de Omgevingswet. Zie hierover uitvoerig hoofdstuk 3.

5.3 Conclusie

Omdat er nog betrekkelijk weinig jurisprudentie is over ruimtelijke bescherming van natuurgebieden tegen gewasbeschermingsmiddelen, dient de specifieke omvang van de onderzoeksverplichting nog te worden vastgesteld. Wel is uit de rechtspraak duidelijk geworden dat het opnemen van regels over gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de bescherming van natuur ruimtelijk relevant is. Hiermee is het in de basis mogelijk ruimtelijke regels hierover op te nemen.

6. Europees recht

Tot slot wordt in deze memo stilgestaan bij de vraag in hoeverre er nog mogelijkheden zijn te ontleen aan het Europese recht om een spuitvrije zone in te stellen. Bij de bespreking in de Statencommissie Omgevingsbeleid is de opmerking gemaakt dat het ingewonnen advies niet op deze vraag ingaat. In het bijzonder zouden er mogelijkheden zijn gelegen in de mogelijk rechtstreekse werking van bepaalde Europese Richtlijnen. Het gaat dan in het bijzonder om de Habitatrichtlijn, de Pesticidenrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Europese richtlijnen zijn gebaseerd op artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In dit artikel wordt een richtlijn als volgt omschreven: *“Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.”*

Een Europese richtlijn is vergelijkbaar met de instructieregels in onze POV in die zin dat een richtlijn zich richt tot de aangesloten lidstaat (en dus niet tot de inwoner van die lidstaat). De regels in de richtlijn werken niet rechtstreeks door naar de burger. Het is aan de nationale overheid om de richtlijn te verwerken in de nationale wetgeving. Het is vervolgens deze nationale wetgeving die voor de burger bindende regels stelt.

Bij de behandeling in de Statencommissie Omgevingsbeleid is gewezen op het leerstuk van de ‘rechtstreekse werking’ van Europese richtlijnen. Dit leerstuk komt erop neer dat Europese burgers bij de bestuursrechter een beroep op een Europese richtlijn kunnen doen op het moment dat die richtlijn voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd en voor zover deze richtlijn niet of onjuist is geïmplementeerd. Wanneer de bestuursrechter meegaat in dit beroep, dan kan de betreffende Europese richtlijn ‘rechtstreeks doorwerken’. Deze mogelijkheid bestaat alleen in geschillen tussen burger en overheid. Niet in geschillen tussen burgers onderling.⁴⁸

Voor een beroep op de rechtstreekse werking van een bepaling is vereist dat komt vast te staan dat de betreffende richtlijn onjuist of niet is geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Het is aan de bestuursrechter om dat oordeel te vellen.

⁴⁸ HvJ EU 18 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:33

Op het moment van schrijven is er geen jurisprudentie bekend waaruit zou kunnen volgen dat Europese richtlijnen in relatie tot het instellen van een spuitvrije zone onjuist zijn geïmplementeerd. Alleen al om die reden bestaat er geen mogelijkheid voor Provinciale Staten om de nationale wettelijke kaders te negeren en zich rechtstreeks op het Europese recht baserend spuitvrije zones in te stellen. Het advies van Bout laat dit -gezien de vraagstelling- terecht buiten beschouwing.

Tevens strekt het Europese recht niet zóver dat Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten te allen tijde rechtstreekse bevoegdheden hieraan kunnen ontlenen. Bestuursbevoegdheden dienen terug te worden herleid naar de Nederlandse Grondwet. Het Europese recht geeft niet een separate grondslag. Voorts vloeien veel beperkingen die momenteel bestaan bij het instellen van spuitvrije zones terug op de jurisprudentie die hierover is geweest. In de Wet ruimtelijke ordening zijn geen normen te vinden die zich in het bijzonder richten tot de gewasbeschermingsmiddelen. De beperkingen zijn ontstaan op basis van de jurisprudentielijn die is ontstaan. Het is niet aan Provinciale Staten om deze jurisprudentielijn aan de kant te zetten. Daarvoor is nodig dat de Raad van State, al dan niet na het stellen van prejudiciële vragen, komt tot andere rechtspraak. Er zijn momenteel geen aanknopingspunten dat de Afdeling binnenkort gaat komen tot een andere uitleg.

7. Conclusies

Hieronder worden de conclusies benoemd die kunnen worden getrokken op basis van het voorgaande. Ook hier worden de conclusies voor de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet afzonderlijk besproken.

Wet ruimtelijke ordening

1. Voor het opnemen van een generieke spuitvrije zone in de provinciale omgevingsverordening bestaat momenteel onvoldoende wetenschappelijke basis.
2. Wel kan een spuitvrije zone worden opgenomen op basis van locatiespecifiek onderzoek. De uitkomsten van locatiespecifiek onderzoek moeten dan wel het hanteren van de spuitvrije zone kunnen dragen. Anders gezegd moet uit het onderzoek volgen dat er dusdanige gevolgen zijn voor de volksgezondheid dat dit een beperking van de rechten van omliggende telers rechtvaardigt. Dit is niet een vanzelfsprekendheid.
3. Het opnemen van een spuitvrije zone ten behoeve van de bescherming van natuur is mogelijk. Momenteel is er nog betrekkelijk weinig rechtspraak hierover, maar wel staat vast dat een spuitvrije zone ter bescherming van natuur ruimtelijke relevant is.
4. Daarbij dient ook af te worden gewogen of het niet meer voor de hand ligt dat de gemeente regels stelt in plaats van de provincie (centraal wat moet, decentraal wat kan).
5. Onder de Wet ruimtelijke ordening heeft de provincie geen instrumenten om in te grijpen in bestaande historisch gegroeide situaties.
6. Dit betekent dat een spuitvrije zone, voor zover die al kan worden ingesteld, in bestaande situaties niet als gevolg zal hebben dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verboden is. Dit gebruik kan worden voortgezet onder het overgangsrecht.
7. Gezien de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet is het praktisch onmogelijk om als aan alle randvoorwaarden zou kunnen worden voldaan deze onder het huidig wettelijk regime in te voeren.

Omgevingswet

8. De Omgevingswet kent, met betrekking tot dit onderwerp, grotendeels dezelfde onderzoeksplicht als de Wet ruimtelijke ordening. Het wordt wat dat betreft niet makkelijker of

moeilijker om een spuitvrije zone in te stellen. Conclusies 1 tot en met 3 kunnen daarmee ook voor de Omgevingswet worden getrokken.

9. Onder de Omgevingswet heeft de provincie meer mogelijkheden om in te grijpen in bestaande situaties, omdat niet langer sprake is van wettelijk voorgeschreven overgangsrecht. Met het stellen van instructieregels en algemene regels onder de Omgevingswet zou kunnen worden ingegrepen in bestaande rechten.
10. De Omgevingswet geeft echter geen carte blanche: er dient een belangenafweging plaats te vinden. Voor zover het ingrijpen in bestaande rechten is gerechtvaardigd dient doorgaans nadeelcompensatie te worden uitgekeerd. Naarmate de overgangstermijn korter is, zal het uit te keren bedrag hoger zijn.
11. Daarnaast is het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Hieruit vloeit voort dat de provincie terughoudend gebruik moet maken van zijn bevoegdheden. Bij het stellen van algemene regels wordt dit ook expliciet vermeld in de memorie van toelichting. Waar de grenzen precies liggen, zal moeten blijken uit de rechtspraak.
12. Het voorzorgsbeginsel krijgt onder de Omgevingswet niet een andere betekenis dan onder de Wet ruimtelijke ordening. Dit leidt ertoe dat het voorzorgsbeginsel binnen de context van de Omgevingswet op zichzelf geen ruimere mogelijkheden geeft dan het huidige recht.

Europees recht

13. Aan het Europese recht kunnen momenteel geen rechtstreekse bevoegdheden worden ontleend om spuitvrije zones in te stellen. De huidige jurisprudentie geeft hiervoor geen aanknopingspunten.
