

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1599

Datum uitspraak

17 april 2024

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:245, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van die uitspraak, met inachtneming van wat daarin onder 5.5, 5.6 en 7 is overwogen, het gebrek in het besluit van de raad van 30 maart 2021, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18" is vastgesteld, te herstellen. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan bij besluit van 6 juni 2023 opnieuw, gewijzigd vastgesteld. In overweging 5.5 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling over de spuitzone overwogen dat het ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" niet is uitgesloten dat ter plaatse van de gronden van [appellant A] gewassen kunnen worden geteeld of gekweekt waarbij gebruik wordt gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Vervolgens heeft de Afdeling vastgesteld dat in het voorliggende geval een afstand kleiner dan de afstand van 50 m die in de jurisprudentie van de Afdeling als vuistregel wordt gehanteerd, is aangehouden tussen de in het plan voorziene burgerwoning, en de gronden waar gewerkt kan worden met gewasbeschermingsmiddelen.

Volledige tekst

202104367/2/R3.

Datum uitspraak: 17 april 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant A], wonend te

Enter, gemeente Wierden,
appellant,

en

de raad van de gemeente Wierden,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:245](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van die uitspraak, met inachtneming van wat daarin onder 5.5, 5.6 en 7 is overwogen, het gebrek in het besluit van de raad van 30 maart 2021, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18" is vastgesteld, te herstellen.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18" bij besluit van 6 juni 2023 opnieuw, gewijzigd vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

[appellant A] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze ingebracht.

De Afdeling heeft naar aanleiding van het herstelbesluit en de daarover naar voren gebrachte zienswijze de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening (hierna: STAB) als deskundige benoemd om nader onderzoek te verrichten. De STAB heeft bij brief van 12 december 2023 verslag van het onderzoek uitgebracht (hierna: het STAB-verslag).

[appellant A] en de raad hebben daarop hun zienswijzen naar voren gebracht.

[appellant A] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 14 oktober 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

De tussenuitspraak

2. In overweging 5.5 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling over de spuitzone overwogen dat het ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" niet is uitgesloten dat ter plaatse van de gronden van [appellant A] gewassen kunnen worden geteeld of gekweekt waarbij gebruik wordt gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Vervolgens heeft de

Afdeling vastgesteld dat in het voorliggende geval een afstand kleiner dan de afstand van 50 m die in de jurisprudentie van de Afdeling als vuistregel wordt gehanteerd, is aangehouden tussen de in het plan voorziene burgerwoning, en de gronden waar gewerkt kan worden met gewasbeschermingsmiddelen. Om die reden had het op de weg van de raad gelegen om de eventuele gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse te onderzoeken. Nu de raad dit heeft nagelaten, heeft de Afdeling geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering. Het besluit van 30 maart 2021 dient daarom wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

3. De in de tussenuitspraak gegeven opdracht hield in dat de raad voor zover mogelijk alsnog diende te onderbouwen waarop een kleinere afstand dan 50 m is aangehouden tussen de uiterste grens van de gronden met de bestemming "Wonen" op het perceel Bornerbroekseweg 18/18a waar een woning is toestaan en de grens van het bestemmingsvlak met de bestemming "Agrarisch met waarden — Landschap" op het perceel [locatie], en te bezien of het besluit van 30 maart 2021 in het licht hiervan al dan niet in stand kan blijven en zo nodig een ander besluit te nemen.

Het herstelbesluit

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan opnieuw, gewijzigd vastgesteld. Deze wijziging ziet erop dat een onderbouwing is gegeven voor het hanteren van een kleinere afstand voor de spuitzone. Deze onderbouwing staat in paragraaf 4.2.11 van de gewijzigde plantoelichting, waarin wordt verwezen naar een spuithinderonderzoek van Adromi van 24 april 2023. In dit onderzoek is voor de beoordeling van de driftblootstelling bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gebruik gemaakt van het rekenmodel van de European Food Safety Agency (hierna: EFSA-model).

De bestemming "Wonen" is daarnaast met de vaststelling van het herstelbesluit verkleind, zodat hiermee de gehanteerde spuitzone wordt vergroot. Hierdoor ligt alleen de bestaande woning aan de Bornerbroekseweg 18a nog op een kortere afstand dan 50 m van de gronden waar gewerkt kan worden met gewasbeschermingsmiddelen (op zo'n 38 m afstand). Voor deze woning is planologisch maatwerk in het plan opgenomen. Met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding -gesloten gevel", gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 5.2.2, aanhef, onder g, van de planregels is geregeld dat een hoofdgebouw geen openingen of te openen delen mag hebben, met uitzondering van rookgasafvoeren en te openen delen aan een hal, bijkeuken, opslagzolder of niet benoemde ruimte. Daarnaast heeft de bij deze woning behorende voortuin de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschap" gekregen, waardoor deze niet langer bestemd is voor 'regulier menselijk verblijf'. Gelet op het vorenstaande zijn er minder potentiële beperkingen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de gronden van [appellant A], zo stelt de raad. De raad meent gelet op het vorenstaande, en onder verwijzing naar het spuithinderonderzoek, dat hij voldoende heeft onderbouwd waarom in dit geval een kortere afstand dan 50 m tussen de woning en de gronden waar gewerkt kan worden met gewasbeschermingsmiddelen, toelaatbaar is.

5. Het besluit van 6 juni 2023 strekt tot vervanging van het besluit van 30 maart 2021. Ingevolge artikel 6.19, eerste lid, van de Awb is het besluit van 6 juni 2023 daarom onderdeel van het geding. Het beroep van [appellant A] is van rechtswege gericht tegen dit besluit.

De zienswijze

6. [appellant A] voert aan dat de raad zich bij de vaststelling van het herstelbesluit niet heeft

kunnen baseren op het spuihinderonderzoek, vanwege het daarin gebruikte EFSA-model. In dit verband wijst [appellant A] op de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:3023](#)), waaruit volgens hem volgt dat dit model niet kan worden aangemerkt als een algemeen wetenschappelijk aanvaard model waarmee in het kader van de ruimtelijke ordening spuitzones kunnen worden bepaald. De rechtspraak waarnaar in het spuihinderonderzoek wordt verwezen, en waaruit volgens Adromi zou volgen dat het EFSA-rekenmodel wél kan worden toegepast, ziet volgens [appellant A] op andere situaties en moet in dit geval niet worden gevolgd. Daar komt bij dat in de in het spuihinderonderzoek aangehaalde uitspraken voorzien was in een voorwaardelijke verplichting om een beukenhaag te realiseren en zodoende ruimtelijke effecten (verstuiving van gewasbeschermingsmiddelen) op de voorgenomen woonbestemming te beperken. Daar is in het voorliggende geval geen sprake van.

Het EFSA-model

7. De Afdeling heeft aanleiding gezien de STAB in te schakelen, omdat Adromi uitgebreid in het spuihinderonderzoek heeft onderbouwd waarom zij van opvatting is dat het EFSA-model, ondanks eerdere kritiek, kan worden toegepast om de mate van driftblootstelling die maximaal kan optreden, te beoordelen. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 oktober 2022 overwogen dat de in die procedure gehanteerde versie van het EFSA-model niet kan worden aangemerkt als een algemeen wetenschappelijk aanvaard model waarmee in het kader van de ruimtelijke ordening afstanden voor spuitzones kunnen worden bepaald. Dat model vertoont namelijk zodanige leemtes in kennis dat de effecten vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid in het kader van een goede ruimtelijke ordening, naar het oordeel van de Afdeling in die uitspraak, niet op overtuigende wijze in beeld kunnen worden gebracht. In dit verband is in overweging 25 van die uitspraak een reeks kritiekpunten benoemd die onder meer verband houden met de gezondheidseffecten op kinderen onder de één jaar en zwangeren, en de cumulatie van de (effecten van) verschillende stoffen op verschillende onderdelen van het menselijk lichaam.

Adromi heeft in hoofdstuk 5 van het spuihinderonderzoek gemotiveerd waarom zij van opvatting is dat het EFSA-model de stand der wetenschap vertegenwoordigt, en dat dit model wel kan worden toegepast om de mate van driftblootstelling te beoordelen, die maximaal kan optreden. Zij vraagt de Afdeling in dit licht terug te komen van haar eerdere oordeel.

Het STAB-verslag

8. De STAB komt in haar verslag van 12 december 2023 kortgezegd tot de conclusie dat er geen overtuigende argumenten aan haar zijn voorgelegd waaruit geconcludeerd kan worden dat het EFSA-model toegepast kan worden om in het kader van een goede ruimtelijke ordening de begrenzing van spuitzones te beoordelen. De STAB pleit andermaal voor een gedegen wetenschappelijke review waarin door een expertgroep van ter zake deskundigen uit alle relevante disciplines wordt beoordeeld of het EFSA-model geschikt is voor de beoordeling van spuitzones in het kader van ruimtelijke plannen. Dat in de voorliggende kwestie gerekend zou zijn met een stapeling van worst-case aannames, en dus een veronderstelde overschatting van de effecten, maakt het voorgaande niet anders. Worst-case aannames komen pas in beeld nadat er voldoende wetenschappelijke zekerheid is over de bruikbaarheid van het EFSA-model als uitgangspunt voor spuitzoneringsonderzoek. De onzekerheden die Adromi - ondanks de vermeende worstcase benadering - benoemt in het kader van toepassing van het voorzorgbeginsel, onderschrijven het voorgaande.

Zienswijzen over het STAB-verslag

9. De raad heeft zich ten aanzien van het STAB-verslag op het standpunt gesteld dat het enkele feit dat de STAB het in het spuihinderonderzoek gehanteerde EFSA-model afwijst, niet betekent dat dit onderzoek voor het herstelbesluit zonder betekenis is. Volgens de raad kan dit onderzoek een ondersteunende rol hebben wanneer er meerdere ruimtelijke argumenten zijn om een kleinere spuitzone te hanteren dan 50 m. De raad stelt zich op het standpunt dat hij voldoende heeft onderbouwd waarom het in dit geval aanvaardbaar is om een enigszins kleinere spuitzone aan te houden. Zo ligt binnen de zone van 50 m slechts één bestaande woning op een afstand van ongeveer 39 m en is met het herstelbesluit de bestemming "Wonen" aanzienlijk verkleind ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Verder heeft de raad van het belang geacht dat het feitelijke en te verwachte gebruik van de agrarische gronden geen gewasbeschermingsmiddelen met zich brengt. Daar komt bij dat de dominante windrichting, zoals blijkt uit het spuihinderonderzoek, zuidwest is, en daarmee van de planlocatie af. Het spuihinderonderzoek op basis van het EFSA-model staat als onderbouwing niet op zichzelf, maar moet hier in samenhang met de andere argumenten worden gelezen. Ook zonder de uitkomsten van het EFSA-model toont de onderbouwing voldoende aan dat het gewijzigde bestemmingsplan voldoet aan een goede ruimtelijke onderbouwing, aldus de raad.

De beoordeling

10. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet in zijn herstelpoging is geslaagd. Hiertoe wordt overwogen dat het spuihinderonderzoek, waar de raad zich bij de vaststelling van het herstelbesluit op heeft gebaseerd, geen deugdelijke grondslag vormt voor het herstelbesluit. De Afdeling acht hierbij van belang dat in het STAB-verslag andermaal is bevestigd dat de in het spuihinderonderzoek gehanteerde versie van het EFSA-model geen algemeen wetenschappelijk aanvaard model betreft waarmee in het kader van de ruimtelijke ordening afstanden voor aanvaardbare spuitvrije zones kunnen worden bepaald. Dat, zoals door Adromi is aangevoerd, zou zijn gerekend met een stapeling van 'worst case aannames', en dus een veronderstelde overschatting van de effecten, maakt dit volgens de STAB ook niet anders, omdat dergelijke aannames pas in beeld komen op het moment dat er voldoende wetenschappelijke zekerheid is over de bruikbaarheid van het model als uitgangspunt voor spuitzoneringsonderzoek. De Afdeling volgt de STAB hierin. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar haar uitspraak van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523, waarbij is aangesloten bij hetgeen zij eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023. Uit deze uitspraken volgt dat het EFSA-model essentiële tekortkomingen bevat. Deze essentiële tekortkomingen zijn niet weggenomen. De Afdeling ziet in zoverre dan ook geen aanknopingspunten voor de conclusie dat van hetgeen zij eerder heeft overwogen, moet worden teruggekomen.

11. Dat het in het voorliggende geval om een bestaande woning gaat die in de spuitzone ligt, zoals door de raad is ingebracht, is naar het oordeel van de Afdeling niet doorslaggevend. Immers, zoals de Afdeling in de tussenuitspraak al heeft overwogen, wijzigt de functie van de voormalige bedrijfswoning op het perceel Bornerbroekseweg 18a naar burgerwoning. De raad dient gelet hierop dan ook te beoordelen of die functiewijziging vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Dat deze functiewijziging ondanks het hanteren van een kleinere spuitzone dan 50 m aanvaardbaar kan worden geacht, omdat in het plan is bepaald dat het hoofdgebouw ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - gesloten gevel" geen openingen of te openen delen mag hebben, met uitzondering van de daar genoemde delen, en dat de voortuin de bestemming "Agrarisch met

waarden - Landschap" heeft gekregen, waardoor deze niet langer bestemd is voor regulier menselijk verblijf, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om te kunnen concluderen of het vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar kan worden geacht om een kleinere afstand dan 50 m aan te houden tussen een gevoelige functie en de gronden waar met gewasbeschermingsmiddelen kan worden gewerkt. Hierbij betreft de Afdeling, zoals volgt uit de jurisprudentie die is genoemd in overweging 5.6 van de tussenuitspraak, dat slechts gemotiveerd kan worden afgeweken van spuitzones, waarbij geldt dat deze motivering moet zijn gebaseerd op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek. Daar het spuithinderonderzoek, waarop de raad zich bij het herstelbesluit op heeft gebaseerd, geen deugdelijke grondslag vormt voor dit besluit, betekent dit dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom in het voorliggende geval een kortere afstand dan 50 m tussen de woning op het perceel Bornerbroekseweg 18a en de gronden van [appellant A] waar gewerkt kan worden met gewasbeschermingsmiddelen, kon worden aangehouden. Het betoog slaagt.

De conclusie

12. De conclusie is dat het besluit van 6 juni 2023, waarbij het bestemmingsplan opnieuw, gewijzigd, is vastgesteld wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd, voor zover daarin aan de gronden op het perceel Bornerbroekseweg 18a, kadastraal bekend gemeente Wierden, sectie Z, nr. 959, de bestemming "Wonen" is toegekend. Dit betreft het perceel waarop zich de voormalige, bestaande bedrijfswoning bevindt.

13. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

14. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Wierden van 30 maart 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18";

III. verklaart het van rechtswege ontstane beroep van [appellant A] en [appellante B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Wierden van 6 juni 2023, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18" opnieuw, gewijzigd, is vastgesteld, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Wierden van 6 juni 2023, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening Bornerbroekseweg 18" opnieuw,

gewijzigd, is vastgesteld, voor zover daarin aan de gronden op het perceel Bornerbroekseweg 18a, kadastraal bekend gemeente Wierden, sectie Z, nr. 959, de bestemming "Wonen" is toegekend;

V. draagt de raad van de gemeente Wierden op binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Wierden tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellante B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €2.625,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Wierden aan [appellant A] en [appellante B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Ten Veen
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sommer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 april 2024