



Delft University of Technology

Bufferzones bij agrarische activiteiten met gewasbeschermingsmiddelen Een multidisciplinaire verkenning in het kader van de Omgevingswet

Jong, Pieter; Bakker, Martha

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Published in
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Jong, P., & Bakker, M. (2023). Bufferzones bij agrarische activiteiten met gewasbeschermingsmiddelen: Een multidisciplinaire verkenning in het kader van de Omgevingswet. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 43-58). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

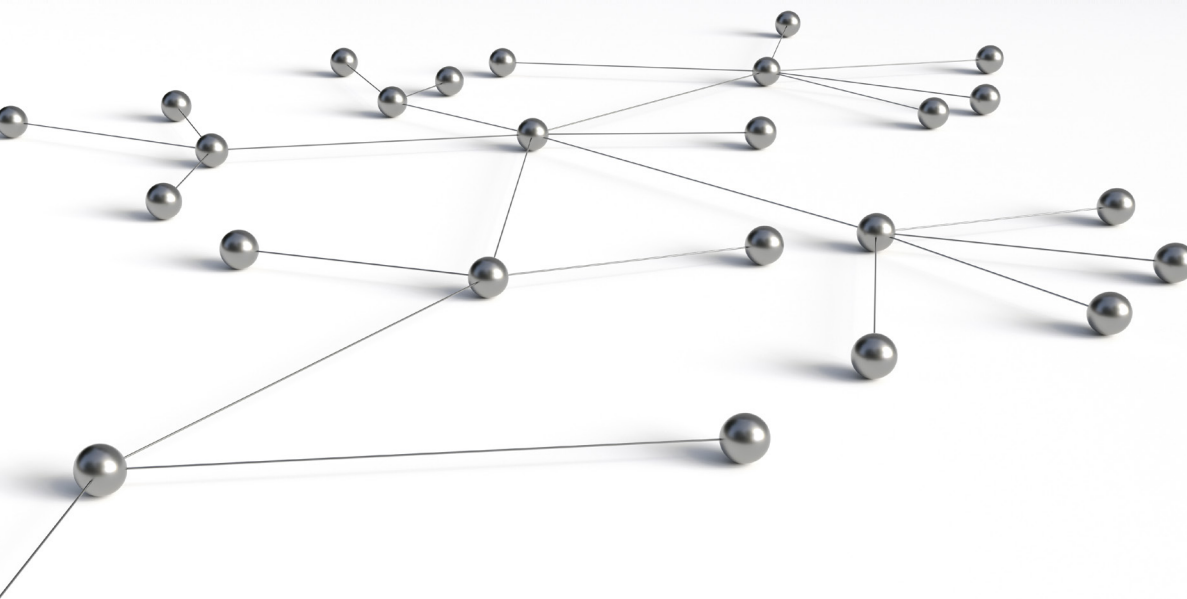
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Bufferzones bij agrarische activiteiten met gewasbeschermingsmiddelen

Een multidisciplinaire verkenning in het kader van de Omgevingswet

Pieter Jong en Martha Bakker¹

1 Introductie

Belgische milieu- en natuurorganisaties eisen via de rechter spuitvrije zones van 500 meter rondom natuurgebieden, beken, rivieren en gebouwen waarin zich kwetsbare mensen bevinden, zoals scholen, bejaarden- en verzorgingshuizen. Ze eisen ook dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in waterwingebieden en in Natura-2000-gebieden fors wordt teruggedroefd of zelfs wordt verboden.² De berichtgeving uit België was aanleiding voor ons om de Nederlandse situatie te bezien. Dit hoofdstuk is gewijd aan bufferzones rond agrarische activiteiten waarbij gewerkt wordt met gewasbeschermingsmiddelen. We verkennen hoe het instrumentarium van de Omgevingswet gebruikt kan worden voor bufferzones ter bescherming van kwetsbare natuur of mensen tegen schadelijke invloeden van bepaalde agrarische activiteiten.

Voor dit hoofdstuk hebben we een selectie gemaakt van drie verschillende bufferzones³, die we zullen behandelen in de volgorde van smal naar breed. De smalste 'teeltvrije zone' met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (variërend van 50 centimeter tot enkele meters) vinden we in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dan is er de bredere 'spuitvrije zone' (circa 50m) die vastgelegd kan worden in een bestemmingsplan. Deze zone is niet gebaseerd op een wettelijke afstandsnorm, maar zal in voorkomende gevallen nodig zijn ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening) en na inwerkingtreding van de Omgevings-

1 Prof. dr. M.M. Bakker is hoogleraar landgebruiksplanning aan de WUR. Mr. dr. P. Jong is docent en onderzoeker op het gebied van ruimtelijke planning en milieurecht aan de WUR en de TU Delft.

2 Bron: Eis in Vlaanderen: spuitvrije zone van 500 meter rond beken, natuur en bepaalde gebouwen | Akkerwijzer.nl - Nieuws en kennis voor de akkerbouwers.

3 In het kader van deze verkenning hebben we een selectie moeten maken van data en deelonderwerpen. Dit onderwerp speelt al enige decennia en er is veel meer over gepubliceerd dan in dit artikel aangehaald kan worden. Zie bijvoorbeeld: E.M. Vogelzang-Stoute, *Bestrijdingsmiddelenrecht. Een rechtsvergelijking*, z.p., in eigen beheer uitgegeven, 2004. Een mooi overzichtsartikel over spuitvrije zones is: H.H. Harberink, 'Intensief gewasbeschermingsmiddelengebruik bij open teelten. Zet de Wro in ter bescherming van de gezondheid van omwonenden', *Milieu en Recht* 2011/9, p. 586-589.

wet, ten behoeve ‘van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Op basis van jurisprudentie verkennen we de mogelijkheden voor een spuitvrije zone onder de Omgevingswet. De breedste zone die in dit hoofdstuk aan de orde komt is de ‘natuurinclusieve’ bufferzone (100-1000m), ook wel overgangsgebied genoemd. Deze zone wordt genoemd in beleidsdocumenten, maar is nog niet of nauwelijks ingesteld. Van smal naar breed neemt het ambitieniveau en het bufferzonegebied toe, maar ook de terughoudendheid met betrekking tot het instellen ervan. Voor de ruimtelijke planning zijn de bredere zones het meest relevant, en hieraan zullen we de meeste aandacht besteden.

Er bestaat redelijke consensus over het feit dat gewasbeschermingsmiddelen een grote bijdrage hebben geleverd aan de voedselzekerheid en daarmee de bestaanszekerheid van miljoenen, zo niet miljarden mensen. Zonder deze middelen zou er veel meer voedsel verloren gaan vóór de oogst, waardoor er ook een veel groter areaal aan landbouwgrond nodig zou zijn. Echter, er bestaat eveneens consensus over het schadelijke effect van gewasbeschermingsmiddelen (met name die op een breed spectrum van soorten zijn gericht) op ecosystemen en gezondheid van mensen. Het felle publieke en politieke debat over het al dan niet beperken van deze middelen zit vooral in de weging van de voor- en nadelen door de verschillende partijen. Dat dit onderwerp politiek gevoelig is, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat beantwoording van Kamervragen over gewasbeschermingsmiddelen op zich laat wachten.⁴ Daarnaast is er ook nog een gebrek aan kennis over de exacte schadelijkheid van bepaalde combinaties van middelen en over de afstanden waarover ze verspreid worden.⁵

In de volgende paragraaf geven we een verantwoording van onze aanpak. De multidisciplinaire samenwerking tussen een ruimtelijk planner en een jurist heeft ons min of meer gedwongen om boven het eigen vakgebied te gaan zweven; en om gezamenlijk te zoeken naar een nieuw, gedeeld perspectief.

2 Vanuit systemen denken over reguleringsarrangementen

In het kader van multidisciplinaire samenwerking is het op zijn minst belangrijk om van elkaar te begrijpen wat de ander bedoelt. Wat zijn de basisbegrippen en werkdefinities die we hanteren? Bij een multidisciplinaire benadering is het nodig om bruggen te slaan tussen disciplines. We denken dat een algemeen concept als ‘systeem’ een bruikbaar begrip is in een multidisciplinaire benadering. Zonder er nu diep op in te kunnen gaan, denken wij daarbij met name aan ‘natuurlijke systemen’ en ‘juridische systemen’.

Onder het juridische systeem verstaan we in de context van dit hoofdstuk het juridische systeem van de Omgevingswet. Binnen dat systeem gelden er diverse regels waarvan we in dit hoofdstuk maar een beperkt aantal kunnen behandelen. In het juridische systeem

4 *Handelingen II 2022/23*, nr. 3356. Zie ook: *Kamerstukken II 2022/23*, Vragen, 2023Z11627.

5 Dat gebrek aan kennis leiden wij af uit het feit dat er nog veel onderzoek loopt. De minister van LNV heeft bijvoorbeeld aan de Tweede Kamer gemeld dat hij het RIVM opdracht heeft gegeven een langetermijnstudie te doen naar mogelijke gezondheidseffecten van de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen van agrariërs en omwonenden. De verwachting is dat voor de uitvoering van de gehele studie 7 jaar nodig is. Zie: *Kamerstukken II 2022/23*, 27 858, nr. 611, p. 3.

worden onder meer ‘activiteiten’ gereguleerd, zoals agrarische activiteiten. Activiteiten vormen dus het punt waarop het juridische en het natuurlijk systeem op elkaar ingrijpen. Het natuurlijke systeem zien we als het ecosysteem. In dit hoofdstuk gaat het dan om de invloed van gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid van mensen en op de biodiversiteit in de omgeving van het perceel waar die worden toegepast.

Er zijn natuurlijk meer systemen, zoals bijvoorbeeld het sociale systeem en het landbouwkundige bedrijfssysteem. De deelnemers van een systeem zijn geneigd de taal te spreken van het systeem waarin men zich beweegt. Een voorbeeld met betrekking tot de terminologie: de burger (en zeker de burger die zich zorgen maakt over het milieu) spreekt van bestrijdingsmiddelen of pesticiden, waarmee het doden van organismen wordt benadrukt. De boer gebruikt liever het woord gewasbeschermingsmiddelen, waarin het accent ligt op het positieve aspect: de bescherming van gewassen. In dit artikel sluiten we ons aan bij de terminologie in de wetgeving, waar ‘gewasbeschermingsmiddelen’ het algemene begrip is. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) definieert een gewasbeschermingsmiddel in art. 1 lid 1 als: gewasbeschermingsmiddel als bedoeld in art. 2, eerste lid, van verordening (EG) 1107/2009.⁶ In art. 2 van die verordening worden 5 verschillende toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen genoemd, waarvan de bescherming ‘tegen alle schadelijke organismen of het verhinderen van de werking van dergelijke organismen’ er slechts één van is. Daarnaast kunnen gewasbeschermingsmiddelen ook gericht zijn op ‘het beïnvloeden van de levensprocessen van planten’, ‘de bewaring van plantaardige producten’, ‘de vernietiging van ongewenste planten of delen van planten’ en ‘de beperking of voorkoming van de ongewenste groei van planten’.

Het juridische systeem van de Omgevingswet maakt verschillende reguleringsarrangementen mogelijk. Daarbij gaat het om combinaties van regels uit de Omgevingswet, beleid (bijvoorbeeld neergelegd in omgevingsvisies), afspraken en zelfregulering. In het kader van multidisciplinaire samenwerking tussen een ruimtelijk planner en een jurist is het naar onze ervaring behulpzaam om te denken in arrangementen. Per slot van rekening is er ten aanzien van de fysieke leefomgeving sprake van een complex conglomeraat aan regels en beleid. Anders gezegd: binnen het systeem van de Omgevingswet zijn er ten aanzien van een specifiek onderwerp verschillende reguleringsarrangementen denkbaar. En in het kader van die arrangementen kunnen er veel keuzes gemaakt worden. En bij het voorbereiden van nieuwe plannen en besluiten over bufferzones is het van belang om de keuzemogelijkheden binnen het reguleringsarrangement te kennen.

Bij het denken over bufferzones rond agrarische activiteiten waarbij gewerkt wordt met gewasbeschermingsmiddelen is het van belang om oog te hebben voor de verschillende manieren waarop het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geregeld kan worden. Een recente handreiking opgesteld door Arcadis geeft daar ook informatie over. Bij wijze van samenvatting vermelden we de verschillende in deze handreiking genoemde vormen van regulering in onderstaande tabel.⁷ Daarin staan ook reguleringsvormen die niet in

6 Verordening (EG) van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (*PbEU* 2009, L309).

7 Gebaseerd op de handreiking van Arcadis (2023): ‘Nabuurchap’ bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen’. Deze handreiking is ook te vinden als bijlage bij: *Kamerstukken II* 2022/23, 27858, nr. 611.

deze handreiking genoemd worden, maar tot de juridische mogelijkheden behoren. We denken dan onder meer aan de provinciale omgevingsvisie en instructieregels. Een omgevingsvisie is strikt genomen beleid en bevat geen algemeen verbindende regels. Toch noemen we de omgevingsvisie hier omdat het in de rede ligt dat het beleidsmatige belang van bufferzones eerst in een beleidsdocument wordt onderbouwd, alvorens daarover eventueel regels te stellen.

	Verantwoordelijkheden en reguleringsvormen	Juridische haakjes
1	Professionele verantwoordelijkheid telers (in het algemeen)	Zorgplichten (incl. maatschappelijk verantwoord ondernemen)
2	Een spuitvrije zone op vrijwillige basis	
3	Afspraken tussen teler en omwonenden	Verbintenissenrecht (Burgerlijk Wetboek)
4	Afspraken tussen teler, omwonenden en gemeente	
5	Subsidieovereenkomst: financiële tegemoetkoming voor het niet spuiten in een zone	Awb: subsidietitel
6	Juridische verplichtingen t.a.v. het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (algemene regels)	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) Regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
7	Een vergunningplicht in het omgevingsplan opnemen voor de aanplant van nieuwe teelt, maar ook voor de uitbreiding van bestaande teelt	Omgevingswet: regels t.a.v. omgevingsplan en omgevingsplanactiviteit
8	Een bufferzone vastleggen in het omgevingsplan	
9	Gebodsbepalingen of voorwaardelijke verplichtingen opnemen in het omgevingsplan met het oog op het nemen van ‘beschermende maatregelen’, bijvoorbeeld in de vorm van een emissiescherm of het planten van een haag	
Andere niet in de Handreiking genoemde reguleringsvormen		
10	Instructieregels Rijk	Omgevingswet
11	Instructieregels provincie	
12	Omgevingsvisie provincie	
13	Programma (Rijk, provincie, waterschap, gemeente)	

Met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is sprake van combinaties van zelfregulering (nrs. 1-2), horizontale regulering (nrs. 3-5) en verticale regulering (nrs. 6-9). Instructieregels van Rijk en provincies (nrs. 10-11) ten aanzien van bufferzo-

nes zijn er – voor zover we hebben kunnen nagaan – niet, maar zijn wel een juridische mogelijkheid.

Een omgevingsvisie (nr. 12) bevat geen regels, maar kan wel een beleidsmatige onderbouwing (en aankondiging) bevatten van de hier bedoelde regels op een later moment. Een programma (nr. 13) van ‘Onze Minister die het aangaat’ (art. 3.4 Ow) kan beleid en maatregelen bevatten ten aanzien van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op bepaalde gevoelige locaties.

We richten ons in dit hoofdstuk met name op de reguleringsarrangementen ten aanzien van de drie genoemde bufferzones, waarbij zoals gezegd de nadruk ligt op het tweede en derde type.

3 Drie verschillende bufferzones

3.1 Teeltvrije zone: een smalle bufferzone

3.1.1 Teeltvrije zone in het Bal

De teeltvrije zone is een bijzondere bufferzone.⁸ Met het oog op het voorkomen of beperken van waterverontreiniging schrijft art. 4.723d lid 1 van het Bal, voor dat bij het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen langs een oppervlaktewaterlichaam een teeltvrije zone wordt aangehouden. In deze teeltvrije zone moet worden voldaan aan tabel 4.723d.⁹ In deze zone mag wel een ander gewas worden geteeld, mits dat niet bespoten wordt. In het geval van grasland mag er ook gras groeien, maar uiteraard zonder gewasbeschermingsmiddelen. Afhankelijk van het soort gewas worden verschillende afstanden van de teeltvrije zone genoemd, variërend van 50, 100, 150, 300, 450 of 500 centimeter of meer. Daarbij worden ook enige aanvullende voorwaarden genoemd die te maken hebben met het gebruik van bepaalde driftreducerende technieken, manieren van bespuiten, het plaatsen van een emissiescherm of het gebruik van een biologische productiemethode.

8 In de nota van toelichting wordt een teeltvrije zone een bufferstrook genoemd. Zie: *Stb.* 2020, 400, p. 1341-1342.

9 Tabel 4.723d en tabel 4.723da van het Bal zijn opgenomen in de bijlage bij dit hoofdstuk.

Reguleringsarrangement in de teeltvrije zone:

	<i>Teeltvrije zone</i>
<i>Keuzeruimte die de wetgever biedt</i>	Bepaalde afstanden + meer; hoeveel 'meer' kan nader ingevuld worden
<i>Mogelijke keuzes van de agrarisch ondernemer</i>	Welke gewassen; welke driftreducerende technieken en spuittechnieken; emissiescherm plaatsen of niet; welke gewasbeschermingsmiddelen gebruiken; biologische productiemethode of niet
<i>Mogelijke keuzes van het decentrale bevoegd gezag</i>	In het kader van een bestemmingsplan/omgevingsplan kan een bredere spuitvrije zone gereguleerd worden (zie daarover par. 3.2).

3.1.2 Reflectie op teeltvrije zones

Vanuit een multidisciplinaire invalshoek bezien, valt op dat de regeling van teeltvrije zones uitermate gedetailleerd is. De zones in tabel 4.723d van het Bal variëren in breedte van minstens 50cm tot minstens 500cm. Dit lijkt 'recht op de vierkante centimeter' te zijn. Het lijkt ons dat een gemiddelde toezichthouder andere dingen te doen heeft dan met zijn meetlint door het boerenland te lopen. Hoewel een afstandsbepaling op zich goed handhaafbaar is, dreigt het risico van 'normopvulling'. Volgens de wetgever gaat het om een bepaalde afstand 'of meer'; maar de kans bestaat dat in de praktijk wordt gekozen voor een minimale afstand. Er is wat ons betreft ruimte voor deregulering. Wij zien liever een bredere zone met minder gedetailleerde regels (daarover meer in par. 3.2 en 3.3).

Daarnaast kan opgemerkt worden dat de teeltvrije zone een relatief smalle bufferstrook is, terwijl 'pesticide drift' doorgaans over een grotere afstand plaatsvindt. Uit de toelichting bij art. 4.723d van het Bal blijkt een relatief groot vertrouwen in de techniek bij de wetgever. We lezen onder meer: 'In combinatie met de voorschriften voor spuitapparatuur wordt met het aanhouden van een teeltvrije zone het meespuiten van sloten voorkomen en de druppeldrift en in mindere mate afspoeling beperkt.'¹⁰ De vraag is of dit vertrouwen in de praktijk wel altijd gerechtvaardigd is. Om die vraag te kunnen beantwoorden hebben we waarschijnlijk ook input van een gedragswetenschapper nodig.

Vanuit een invalshoek van ruimtelijke planning is de teeltvrije zone 'plaatselijk gepriegeld'. Planning gaat doorgaans over veel grotere gebieden met veel globalere regels. Vanuit een juridische invalshoek kan nuchter vastgesteld worden dat de algemene regels over de teeltvrije zone deel uitmaken van het reguleringsarrangement; het zijn regels waar de agrarisch ondernemer sowieso aan moet voldoen.

¹⁰ Stb. 2020, 400, p. 1342.

3.2 Spuitvrije zone: een bufferzone van circa 50 meter

3.2.1 Moties in de Tweede Kamer

In verschillende Kamermoties is bepleit dat er spuitvrije zones ingesteld worden voor landbouwpercelen waar gewerkt wordt met gewasbeschermingsmiddelen. Het gaat daarbij met name om het beperken van de risico's voor omwonenden en speelplekken van kinderen.¹¹

Het aannemen van de motie van het Kamerlid Moorlag¹² heeft geleid tot een advies van prof. mr. N.S.J. Koeman over spuitvrije zones. Op basis van de wetgeving (met name art. 3.1 Wro) en de jurisprudentie concludeert hij dat het in nieuwe situaties goed mogelijk is spuitvrije zones in bestemmingsplannen op te nemen.¹³ Bij bestaande situaties is een spuitvrije zone met een grotere afstand dan de reeds feitelijk bestaande afstand tussen het agrarische perceel en het gevoelige perceel volgens hem problematisch. Dat heeft te maken met het standaard overgangsrecht onder de Wro (art. 3.2.2 Bro). Onder de Omgevingswet is er geen standaard overgangsrecht, maar ligt het in de rede om in ieder geval te overwegen om bestaande van de regels afwijkende situaties gedeeltelijk of misschien zelfs geheel te eerbiedigen. In het slot van zijn advies geeft Koeman in overweging om instructieregels op te stellen met betrekking tot spuitvrije zones, met de fraaie clausulering: 'indien de Kamer het wenselijk en noodzakelijk acht'. Wanneer we in de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zoeken naar 'spuitvrije zones' dan kunnen we constateren dat de wetgever dat uiteindelijk toch niet heeft gedaan.

3.2.2 Niet wettelijk geregeld en toch mogelijk in het kader van bestemmingsplannen

Niet wettelijk geregeld, betekent niet dat deze spuitvrije zones niet kunnen, en soms zelfs noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 september 2013.¹⁴ Een belangrijke overweging van de Afdeling is de volgende (zie overweging 23.5):

'De Afdeling stelt vast dat er geen wettelijke voorschriften zijn over de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop bomen en andere gewassen in de open lucht worden gekweekt en nabijgelegen gevoelige objecten, zoals woningen. Het ontbreken van dergelijke voorschriften laat echter onverlet dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen dient plaats te vinden, waarbij de aan te houden afstand tussen een fruitteeltbedrijf en gevoelige functies zodanig gekozen dient te worden dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De toepasselijkheid in dit geval van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en daarop gebaseerde regelgeving staat hieraan niet in de weg, aangezien deze regels enerzijds en de Wro anderzijds elk een eigen werkingssfeer hebben.'

11 *Kamerstukken II* 2018/19, 27 858, nr. 464.

12 *Kamerstukken II* 2019/20, 27 858, nr. 498.

13 N.S.J. Koeman, *Juridisch advies spuitvrije zones*. 11 mei 2020 (opgenomen bij de Kamerstukken; zie de volgende hyperlink: Paper over juridisch advies spuitvrije zones | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

14 ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1154.

Bovenstaand citaat verwijst naar twee kernpunten die van groot belang zijn voor een goed begrip van het onderwerp van dit hoofdstuk. Ten eerste hebben de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) elk hun eigen werkingssfeer. De toepasselijkheid van de Wgb staat dus niet in de weg van een regeling van een spuitvrije zone in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Ten tweede laat het ontbreken van wettelijke voorschriften over minimale afstanden tussen gronden met open teelt en nabijgelegen gevoelige objecten onverlet dat er in een concreet geval nog steeds sprake moet zijn van 'goede ruimtelijke ordening'. In deze uitspraak specificeert de bestuursrechter 'goede ruimtelijke ordening' als volgt: alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen dienen afgewogen te worden; en met de te kiezen afstand tussen het teeltbedrijf en gevoelige functies dient een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen worden gegarandeerd.

3.2.3 Afstand van 50 meter: in het algemeen niet onredelijk

In de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 9 maart 2023¹⁵ wordt verwezen naar 'vaste rechtspraak' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In overweging 15 staat: 'Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 meter 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.' Dezelfde overweging vinden we ook terug in eerdere uitspraken.¹⁶

In het algemeen wordt een afstand van 50 meter dus niet onredelijk geacht, maar er moet zorgvuldig locatiespecifiek onderzoek verricht worden om te kunnen motiveren wat in de concrete lokale situatie redelijk is. Naast redelijkheid is ook zorgvuldigheid vereist. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb). En de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4 lid 2 Awb).

Een zorgvuldig locatiespecifiek onderzoek kan dus ook leiden tot een spuitvrije zone smaller dan 50 meter. Naarmate de afstand korter wordt, is de motiveringslast ook zwaarder. In de jurisprudentie vinden we voorbeelden van gemeenten die met gebruikmaking van modellen kiezen voor een veel kortere afstand dan 50 meter. Echter, de bestuursrechter accepteert de onderbouwing ervan vaak niet.¹⁷ In haar uitspraak van 2 augustus 2023 concludeert de Afdeling bestuursrechtspraak dat het betreffende onderzoeksrapport, waarin gebruik was gemaakt van het model dat door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) ontwikkeld is, op zichzelf geen deugdelijke grondslag voor een locatiespecifiek onderzoek vormde. Zo gaf het model geen inzicht in de cumulatieve effecten van blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen noch in de eventuele

15 Rb. Midden-Nederland 9 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1048.

16 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:245 en van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855, onder 7.

17 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2959; ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023; en: ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3387.

gecombineerde werking tussen gewasbeschermingsmiddelen onderling. Daarom mocht de gemeenteraad zich volgens de bestuursrechter in haar besluit niet op dit rapport baseren. De raad had immers niet inzichtelijk gemaakt waarom in dit geval een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gegarandeerd kon worden door tussen die agrarische percelen en de beoogde woonpercelen een windhaag te creëren. Wat waarschijnlijk meespeelde was dat het bevoegd gezag probeerde om de spuitzone lokaal fors te versmallen.

3.2.4 Voorbeelden van regels in spuitvrije zones (jurisprudentie)

In een bestemmingsplan kunnen beperkingen of een verbod worden opgenomen om binnen een bepaalde afstand van woningen, kwetsbare natuur of oppervlaktewater gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁸ Er zijn echter ook andere opties, in de vorm van voorwaardelijke verplichtingen.¹⁹ Die kunnen bijvoorbeeld gaan over de aanleg van hagen, dichte gevels en een erfafscheiding met een hoogte van maar liefst 5 meter.²⁰ Naar verwachting blijven de rechterlijke uitspraken waar deze opties genoemd worden van betekenis onder de Omgevingswet. De tabel hieronder geeft een beknopt overzicht van opties binnen het reguleringsarrangement.

Reguleringsarrangement in de spuitvrije zone:

	<i>Spuitvrije zone</i>
<i>Keuzeruimte die de wetgever biedt</i>	In het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' (Wro) en een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (Omgevingswet) is er veel ruimte voor lokaal maatwerk, mits voldoende onderbouwd.
<i>Mogelijke keuzes van de agrarisch ondernemer</i>	Kan op vrijwillige basis zorgen voor dichte gevels, aanleg van hagen of een emissiescherm
<i>Mogelijke keuzes van het decentrale bevoegd gezag</i>	Beperkingen of een verbod om binnen een bepaalde afstand van woningen, kwetsbare natuur of oppervlaktewater gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen. Voorwaardelijke verplichtingen (bijv. gericht op aanleg van hagen of een emissiescherm)

3.2.5 Reflectie op spuitvrije zones

Uitgaande van de jurisprudentie is een afstand van 50 meter in het algemeen niet onredelijk. Of die 50m ook volstaat voor de wettelijke verplichting om onze natuur in goede

18 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van ABRvS van 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:245, overweging 5.5.

19 Een voorwaardelijke verplichting kan omschreven worden als 'een voorschrift in een bestemmingsplan dat de grondgebruiker pas verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, op het moment dat de grondgebruiker op eigen initiatief een door het bestemmingsplan toegestane wijziging in de bestaande gebruiksvorm aanbrengt' (zie A.G.A. Nijmeijer, 'Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?', *Milieu & Recht* 2006, p. 363-367).

20 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855.

staat te houden is een tweede, maar daarover meer in par. 3.3. In de praktijk echter blijkt dat gemeenten vaak juist een veel kortere afstand willen. Net als bij de teeltvrije zones lijkt hier sprake te zijn van een neiging om te kiezen voor de kleinst mogelijke afstand. Daarbij lopen ze meermalen vast, ook omdat het model dat gebruikt wordt ter onderbouwing niet nauwkeurig genoeg is. We lezen in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 19 oktober 2022²¹ onder meer het volgende:

‘De STAB meldt dat het hier gebruikte EFSA-model volgens het RIVM nog verder moet worden ontwikkeld. De STAB concludeert voorts dat zij ook anderszins geen wetenschappelijk standpunt heeft kunnen vinden voor de beantwoording van de vraag of het gebruik van het ESFA-model in het kader van de ruimtelijke ordening wetenschappelijk verantwoord is. (...) De STAB vermeldt (...) ook dat het ministerie van LNV opdracht heeft gegeven aan een externe organisatie om een document op te stellen voor een op wetenschappelijke gronden gebaseerde beoordeling van spuitvrije zones.’²²

Het is duidelijk dat het benodigde wetenschappelijke kader voor de beoordeling van spuitvrije zones onder auspiciën van het Rijk ontwikkeld moet worden. In de tussentijd hebben gemeenten naar onze mening wel behoefte aan een handreiking van het Rijk op dit gebied.

Het gebruik van ingewikkelde modellen die bovendien ook nog veel onzekerheden bevatten brengt een enorme uitvoeringslast met zich mee, die zich niet goed verdraagt met het streven naar efficiënte ruimtelijke planning. Advies- en ingenieursbureaus verdienen goed geld met het gebruiken van en toetsen aan allerlei modellen. Alleen is de vraag of het wel verstandig is om dergelijke modellen zo’n zwaar gewicht te geven in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan een ruimtelijk planner met aandacht voor natuurbescherming tegen spuitvrije zones inbrengen dat ‘lokaal geregelde spuitvrije zones’ per saldo nog steeds ten koste kunnen gaan van een samenhangende bescherming van de natuur op bovenlokaal schaalniveau. Bovenstaande jurisprudentie gaat immers vooral over zones ter bescherming van de menselijke gezondheid, terwijl voor bescherming van natuur andere maatstaven nodig zijn.

3.3 Natuurinclusieve bufferzones: brede bufferzones van 100 meter of meer

3.3.1 Bufferzones rond beekdalen (maximaal 250 meter)

Anders dan de hiervoor behandelde teeltvrije zone en de spuitvrije zone is de brede natuur- en waterbeschermende zone nog geen juridische werkelijkheid in ons land. Eén van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is herstel van beeksystemen op zandgronden, mede om aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen.²³ Beleidsmatig

21 ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023.

22 Voor de niet-juristen is het handig te vermelden dat STAB staat voor: Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening.

23 Zie bijlage 6 van de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG (versie 17 maart 2023). De Handreiking is te vinden via de volgende hyperlink: <www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/handreiking-voor-de-gebiedsprogrammas-nationaal-programma-landelijk-gebied>.

wordt gedacht aan bufferzones van 100 tot 250 meter, waarbij het ministerie verwijst naar onderzoeksrapporten van de WUR:²⁴

‘Vermindering van de landbouwbelasting via directe emissie naar de beek bij toediening van mest en gewasbeschermingsmiddelen en oppervlakkige afstroming kunnen worden beperkt met een bufferzone van enkele meters. Maar de belangrijkste stroom van stoffen is vaak de ondiepe uitspoeling of oppervlakkige kwel van de hoger gelegen agrarische (en andere) percelen. WUR heeft in 2021 uitgerekend dat door bufferzones met een breedte van 100 - 250 meter aan beide zijden van de beek voldoende reductie van de belasting van de beek is te behalen. Met gerichte maatregelen in deze zone kunnen de KRW-doelen voor deze beken worden bereikt. (...) WUR schat in dat de breedte in het zuiden dicht bij 250 meter zal liggen en elders dicht bij 100 meter. Dat is mede afhankelijk van het grondgebruik.’

In de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG wordt hierbij onder meer nog gesteld dat ruimtelijke keuzes over het grondgebruik in de bufferzone gericht moeten zijn op de functie en doelen van de beek, in lijn met ‘water en bodem sturend’. Als mogelijk grondgebruik worden ‘natuurinclusief grasland’ en ‘natuurgrond’ genoemd. Daarbij wordt opgemerkt:²⁵ ‘In beide gevallen ligt het voor de hand geen gewasbeschermingsmiddelen toe te passen, zodat dit doel voor de waterkwaliteit ook wordt gediend’. Deze Handreiking is geadresseerd aan de provincies die eindverantwoordelijk zijn voor het opstellen van gebiedsprogramma's. De nadere onderbouwing van de breedte van de hier bedoelde bufferzones en de invulling van het landgebruik vraagt om een regionale uitwerking door de daarbij betrokken decentrale overheden. Voor ieder afzonderlijk beekdal moet een uitwerking gemaakt worden. De decentrale uitwerking van de bufferzones rond beekdalen krijgt als het goed is een plek in de gebiedsprogramma's.²⁶

3.3.2 Bufferzones grenzend aan natuurgebieden (500-1000 meter)

Eveneens binnen het NPLG wordt gestreefd naar het instellen van bufferzones, ook wel overgangsgebieden genoemd, die verdere vermessing van Natura 2000-gebieden voorkomen, om zo aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te kunnen voldoen. Op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) circuleert een zoneringskaart (gebaseerd op Bakker et al., 2021)²⁷, waarin verschillende overgangsgebieden gekarteerd zijn. De variant van LNV reserveert bufferzones van 1000m rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, terwijl Bakker et al. in het origineel meenden dat 500m voor alle Natura 2000-gebieden zou volstaan. Deze bufferzones zouden niet specifiek op stikstof of gewasbeschermingsmiddelen zijn gericht, maar zouden natuur moeten vrijwaren van een breed scala aan negatieve externe effecten vanuit de landbouw (dus ook verdroging en fosfaten). Daartoe zou in deze zones gestreefd moeten worden naar extensievere vormen van landbouw.

24 Zie p. 54 van bijlage 6 van de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG (versie 17 maart 2023).

25 Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG, p. 54.

26 Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG, p. 4 en p. 54-55.

27 M.M. Bakker, et al., ‘Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief’, *Tijdschrift Milieu*, Dossier, april 2021, p. 39-44.

3.3.3 Natuurinclusieve bufferzones opnemen in provinciaal beleid

De hierboven genoemde bufferzones bevinden zich nog in de sfeer van beleidsvoor-nemens. Of en hoe dit beleid juridisch geborgd zal worden, is nog onduidelijk. In de Kamerstukken lezen we dat na evaluatie van de gebiedsprogramma's door de provincies (1 juli 2023) bezien zal worden of de 'structurende keuzes' (bijvoorbeeld het werken met overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden en bufferzones rond beekdalen) ook juridisch geborgd moeten worden, bijvoorbeeld door middel van instructieregels.²⁸ Gezien het beleidsmatige karakter van de uitspraken over deze natuurvriendelijke buf-ferzones, ligt het naar onze mening voor de hand om deze zones in ieder geval een plek te geven in de provinciale omgevingsvisies. Een omgevingsvisie is alleen bindend voor de provincie zelf en niet voor de gemeenten in de provincie.²⁹ In een omgevingsvisie kunnen onder meer de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied worden opgenomen (art. 3.2 Ow). Daarbij moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het be-ginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (art. 3.3 Ow). Deze milieubeginselen kunnen gebruikt worden bij de onderbouwing van beleidstekst over gewenste bufferzones in omgevingsvisies.

3.3.4 Mogelijke verankering door middel van provinciale juridische instrumenten

In de Omgevingswet ligt het zwaartepunt van planning van de fysieke leefomgeving in principe bij de gemeente (zie art. 2.3 lid 1 Ow). Maar wanneer er een provinciaal belang op het gebied van natuurbescherming aan de orde is en de provincie van mening is dat het provinciale belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeen-tebestuur kan worden behartigd (zie art. 2.3 lid 2 Ow), dan kan het provinciebestuur instructieregels opstellen. Provinciale Staten moeten deze regels motiveren vanuit het belang van bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het berei-ken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 2.22 lid 1 Ow). Deze instructieregels kunnen gaan over de inhoud of motivering van een omgevingsplan (zie art. 2.23 lid 3 Ow).

Voor het Rijk gelden vergelijkbare mogelijkheden van instructieregels en instructies, maar wat de hier bedoelde bufferzones betreft liggen deze Rijksinterventies naar onze mening niet voor de hand. Het natuurbeleid is lang geleden namelijk gedecentraliseerd naar de provincies. Bovendien past de uitwerking van bufferzones ook beter bij de rol van de provincie als gebiedsregisseur.

²⁸ *Kamerstukken II* 2022/23, 30 252, nr. 86, p. 7.

²⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 115.

3.3.5 Andere juridische mogelijkheden voor de borging van bufferzones

In het PBL-rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' (2021) worden nog meer mogelijkheden van juridische borging van bufferzones genoemd. In een programma van 'Onze Minister die het aangaat' op grond van art. 3.4 Omgevingswet kan het beleid ten aanzien van bufferzones worden uitgewerkt. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied is zo'n programma (avant la lettre, omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden). Vervolgens kan het Rijk onderdelen van dat programma vastleggen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Daarna kan de provincie de kaders van het Rijk uitwerken in beoordelingsregels in de omgevingsverordeningen en/of instructieregels die ingaan op specifieke gebieden. Gemeenten kunnen deze provinciale regels vervolgen in het omgevingsplan koppelen aan beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit.³⁰ We zullen nog moeten afwachten of het Rijk in dit verband aanleiding ziet om instructieregels in het Bkl op te nemen.

3.3.6 Reflectie op brede natuurinclusieve bufferzones

De brede natuurinclusieve bufferzones zijn het meest natuurvriendelijke scenario, maar tegelijkertijd ook – althans op korte termijn – het minst haalbaar. Vanuit de invalshoek van een ruimtelijk planner (met hart voor de natuur) hebben we per saldo veel meer aan deze brede bufferzones dan aan het lokale priegelwerk in de vorm van spuitvrije of teeltvrije zones. Afgewacht moet worden of er genoeg politiek draagvlak is om deze brede bufferzones daadwerkelijk vast te leggen in juridisch bindend instrumentarium.

Juridisch gezien zijn deze brede natuurvriendelijke bufferzones mogelijk. Maar zo'n brede bufferzone betekent nogal wat voor de bestaande functies in de betreffende zone. En dan komen we weer bij de problemen die Koeman voorzag in zijn advies over spuitzones aan de Tweede Kamer. Er zijn echter manieren om deze problemen het hoofd te bieden. In de eerste plaats zijn de reguleringsarrangementen die hiervoor zijn genoemd bij de smalle 'teeltvrije zone' en de spuitvrije zone van circa 50 meter, ook mogelijk in het gebied van de brede natuurinclusieve zone. Laatstgenoemde zone hoeft dus niet 'from scratch' te worden opgebouwd, maar zou opgebouwd kunnen worden met de bestaande spuitvrije zones als basis. Voor het gebied tussen de buitenste grens van de spuitvrije zone en de gewenste grens van de natuurvriendelijke zone (aan de zijde van het beschermde natuurgebied) kan door de provincie een 'overgangsbeleid' aangekondigd worden, waarbij deels ook gebruik wordt gemaakt van juridische instrumenten. We denken daarbij aan het volgende reguleringsarrangement:

- De bestaande planologische mogelijkheden op moment X worden in principe gerespecteerd. In principe, want er zijn situaties denkbaar dat er gekozen wordt voor geen of een beperkt eerbiedigende werking (daarover later meer).
- Toepassing van het 'stand still' beginsel: er komen in het beoogde gebied van de natuurvriendelijke zone geen nieuwe agrarische functies bij, voor zover significant

30 Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Pbl, 2021 (PBL-publicatienummer: 4318), p. 108-109.

nadelige effecten van die nieuwe activiteiten voor het aangrenzende natuurgebied onderbouwd kunnen worden.

- Er worden nieuwe instructieregels aangekondigd gericht op terugdringing van gewasbeschermingsmiddelen nabij natuurgebieden.
- In de nieuwe instructieregels worden ook varianten van ‘eerbiedigende werking’ (overgangsrecht) verwerkt waar Koeman in zijn advies op doelt. Voor bestaande rechtmatige situaties die afwijken van de instructieregels (gericht op terugdringing of zelfs een verbod van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen) zijn de volgende varianten denkbaar:
 - * De instructieregels gaan pas over een x aantal jaar voor de betreffende agrariër gelden. Op die manier heeft de agrarische ondernemer de tijd om zijn bedrijfsvoering aan te passen.
 - * De bestaande agrarische ondernemer mag de huidige bedrijfsvoering (inclusief toepassing van gewasbeschermingsmiddelen) voortzetten; maar voor zijn rechtsopvolger gelden de nieuwe instructieregels (persoonsgebonden overgangsrecht).
 - * Wanneer gedurende een bepaalde periode geen gewasbeschermingsmiddelen zijn gebruikt, vervalt de eerbiedigende werking.
- Naast de voorgaande, door Koeman reeds genoemde mogelijkheden, is het naar onze mening ook mogelijk dat de instructieregels differentiëren naarmate de afstand tot het kwetsbare natuurgebied kleiner wordt. Heel dicht bij het natuurgebied bijvoorbeeld helemaal geen gewasbeschermingsmiddelen toestaan en verderop alleen biologische middelen.

Koeman heeft ook gewezen op het risico van planschadeclaims in het geval dat de provinciale instructieregels niet kiezen voor een volledig eerbiedigende werking. Wanneer wordt gekozen voor een langere overgangsperiode of voor een persoonsgebonden overgangsregime, zal de kans kleiner zijn dat planschade vergoed moet worden. Een planschadeclaim is mogelijk wanneer de benadeelde ‘onevenredig nadeel’ (art. 3:4 lid 2 Awb) kan aantonen. Wanneer instelling van de brede natuurvriendelijke zone mogelijk wel onevenredig nadeel voor de agrarische ondernemer met zich meebrengt, dan zal de gemeente geld voor planschadeclaims moeten reserveren. Kosten en baten zouden wat ons betreft evenwichtiger afgewogen kunnen worden wanneer ook gekeken wordt naar mogelijkheden om de agrariër te betalen voor de ecosysteemdiensten die hij levert op het gebied van natuur en landschap. Een breder verdienmodel voor de agrariër helpt om milieubelastende activiteiten verder af te bouwen.

4 Conclusies

In het voorgaande hebben we verschillende soorten bufferzones voorbij zien komen. We hebben onder meer gezien dat in regels en beleid ten aanzien van bufferzones meerdere variabelen van belang zijn. We kunnen ook constateren dat ‘afstand’ slechts één daarvan is. Belangrijker dan afstand is welke gebruiksbeperkingen er precies gelden in de betreffende bufferzones. Juist gebruiksbeperkingen helpen bij een verantwoorde lokale inpassing van een bufferzone. Daar kan tegenin worden gebracht dat gebruiksbeperkingen ook een uitvoeringslast met zich mee brengen.

Wanneer we de jurisprudentie over de spuitvrije zones bezien, dan kunnen we onder andere constateren dat zoiets belangrijks als ‘cumulatie van gewasbeschermingsmiddelen’ niet afdoende genormeerd is in de landelijk geldende regels. Dat biedt naar onze mening ruimte voor het decentrale bevoegd gezag om op basis van het voorzorgsbeginsel te kiezen voor ruimere bufferzones. Het voorzorgsbeginsel kan namelijk met name ingezet worden voor zover het betreffende bevoegd gezag ‘vrije beslisruimte’ heeft en het gaat om ‘niet-genormeerde’ risico’s.³¹ En los van het voorzorgsbeginsel biedt het criterium van evenwichtige toedeling van functies aan locaties (goede ruimtelijke ordening) ruimte aan het bevoegd gezag om voor datgene wat niet landelijk is geregeld wel een lokale maatwerkregeling te maken.

In het voorgaande zijn meerdere reguleringsarrangementen de revue gepasseerd. Eén ding is duidelijk: binnen de mogelijke arrangementen zijn er nog diverse keuzes mogelijk. En dan gaat het om keuzes voor de agrarisch ondernemer (bijvoorbeeld over welk gewas, welke gewasbeschermingsmiddelen), keuzes voor de gemeente (bijvoorbeeld over bufferzones vastleggen in het omgevingsplan met bijbehorende regels), keuzes voor de provincie en keuzes voor het Rijk. De Omgevingswet biedt ruimte voor een decentrale uitwerking. Gezien de landelijke problemen die op dit moment spelen op het gebied van waterkwaliteit, stikstof en natuurbescherming zien wij op zijn minst aanleiding om de provinciale uitwerking van het bufferzonebeleid te versterken en om op Rijksniveau instructieregels voor te bereiden.

Een multidisciplinaire benadering vraagt naar onze mening om ‘out of the box’ denken. Een dergelijke benadering lukt alleen als de betrokkenen bereid zijn om buiten de reguliere kaders van hun eigen discipline te denken en bereid zijn om verbindingen te leggen; en openstaan voor gezamenlijk zoeken naar een ‘derde weg’, dat wil zeggen een nieuwe benadering. De schrijvers van dit hoofdstuk hebben de totstandkoming ervan ervaren als een creatief experiment, waarbij we regelmatig geconfronteerd werden met die andere manier van denken en andere taal van die andere discipline. Ons viel onder andere op dat een ruimtelijk planner geneigd is om vanuit een utilitaristische benadering op te komen voor het grotere geheel (bijvoorbeeld: zorg voor natuur en milieu); terwijl een jurist geneigd is tot een meer egalitaire benadering (bijvoorbeeld: ook bestaande bedrijven hebben rechten). Een ruimtelijk planner heeft een sterke voorkeur voor beleid en regels over bufferzones op een hoger schaalniveau (provincie of Rijk), terwijl een jurist binnen het juridische systeem ook mogelijkheden ziet voor gemeenten. Achter een utilitaristische en een egalitaire benadering schuilen bovendien verschillende ethische vooronderstellingen, waar we het in de wetenschap doorgaans niet vaak over hebben.

In dit verkennende artikel hebben we slechts enkele deelonderwerpen besproken ten aanzien van het thema van bufferzones, ingegeven door de risico’s die samenhangen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is al met al een enorme stimulans voor het opnieuw doordenken van hoe we de fysieke leefomgeving met regels, beleid en plannen kunnen beschermen en verbeteren. Niet alleen multidisciplinair, maar ook interuniversitair werken we op dit terrein graag verder, samen met andere collega’s.

31 Zie de website van het Informatiepunt Leefomgeving (Voorzorg in de Omgevingswet| Informatiepunt Leefomgeving (<iplo.nl>)).

Bijlage: 2 tabellen uit het Bal over teeltvrije zones³²

Tabel 4.723d Teeltvrije zone		
Soort gewas	Teeltvrije zone in cm	Aanvullende voorwaarden
Aardappelen, uien, bloembollen en bloemknollen, aardbeien, asperges, prei, schorseneren, sla, wortelen en vaste planten	150 of meer	–
	100 of meer	Gebruik van een techniek met een driftreductie van ten minste 90% ten opzichte van een referentietechniek als bedoeld in tabel 4.723c
	150 of meer	Neerwaarts bespuiten
	100 of meer	Neerwaarts bespuiten
Boomkwekerijgewassen		Gebruik van een techniek met een driftreductie van ten minste 90% ten opzichte van een referentietechniek als bedoeld in tabel 4.723c
	500 of meer	Op- en zijwaarts bespuiten
	450 of meer	–
Pit-en steenvruchten	300 of meer	- Gebruik van een techniek met een driftreductie van ten minste 90% ten opzichte van een referentietechniek; of
		- gebruik van een biologische productiemethode
Overige gewassen	50 of meer	–
Tabel 4.723da Geen teeltvrije zone nodig		
Soort gewas	Voorwaarde	
Pit-en steenvruchten	- Laagste gesteltak van een boom ontspringt op 175 cm of hoger uit de stam en binnen een afstand van ten minste 900 cm vanaf de insteek van een oppervlaktewaterlichaam worden geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt; of	
	- grenzend aan gegraven waterloop die van 1 april tot 1 oktober onder normale omstandigheden geen water bevat	
Andere gewassen dan pit-en steenvruchten	- Gebruik van biologische productie methoden;	
	- grenzend aan gegraven waterloop die van 1 april tot 1 oktober onder normale omstandigheden geen water bevat; of	
	- gebruik emissiescherm	

³² Stb. 2020, nr. 400, p. 119-120.