

Beleidsregel Handelingskader Spuitzonering Peel en Maas

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN PEEL EN MAAS;

Overwegende dat:

- De gemeente Peel en Maas een grote plattelandsgemeente is met een groot, divers en dynamisch buitengebied waarin veel ruimtelijke initiatieven ontwikkeld worden;
- Deze ruimtelijke initiatieven toezien op zowel (agrarische) ondernemers die willen stoppen, omschakelen of verbreden als inwoners die in het kader van een veranderend woon- en zorglandschap kiezen om hun woning- of kavel te splitsen of gebruik willen maken van de mogelijkheden voor een pré- mantelzorgwoning;
- Onder de Omgevingswet gemeenten bij een planologische procedure een Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties (ETFAL) moet motiveren en hier een integrale belangenafweging gemaakt moet worden;
- De Raad van State de laatste jaren jurisprudentie heeft opgebouwd ten aanzien van het aspect spuitzonering en gewasbeschermingsmiddelen, waarbij een afstand van 50 meter tussen een ruimtelijk initiatief en een agrarisch perceel niet onredelijk wordt geacht, met mogelijkheden voor locatie- specifiek afwijken van deze vuistregel;
- Het ontbreekt aan landelijke wet- en regelgeving en/ of beleidskaders waaraan onze inwoners en ondernemers duidelijkheid kunnen ontleen over de (on-)mogelijkheden van hun ruimtelijk initiatief;
- Onze inwoners en ondernemers in onzekerheid zitten of een ruimtelijk initiatief wel of niet kansrijk is ten aanzien van spuitzonering waardoor plannen ofwel vertraging oplopen of dat initiatiefnemers onnodig kosten maken zonder te weten waar ze aan toe zijn;
- Wij als gemeente Peel en Maas het derhalve onze plicht vinden om duidelijkheid te bieden aan onze inwoners en ondernemers over hoe wij met alle integrale opgaven in onze gemeente willen omgaan met het aspect spuitzonering en de mogelijkheden voor maatwerk in afwijking van de vuistregel van 50 meter.

BESLUITEN:

1. De beleidsregel Handelingskader Spuitzonering Peel en Maas vast te stellen;

Handelingskader Spuitzonering

In het buitengebied van Peel en Maas wonen en werken veel mensen, we zijn een echte plattelandsgemeente. Het landelijk gebied is sterk in transitie wat leidt tot grote veranderingen in ons buitengebied. Om verschillende redenen, zoals een gebrek aan bedrijfsopvolging, schaalvergroting of deelname aan een uitkoopregeling, loopt het aantal agrarische bedrijven sterk terug. Deze ondernemers zoeken een nieuwe toekomst, een nieuwe vorm van ondernemen of willen hun oude dag doorbrengen in hun huidige bedrijfswoning. Ook bij inwoners die in een reguliere woning wonen zien we ontwikkelingen, of het nu de wens is om hun woning of woonkavel te splitsen of om te zorgen voor naasten doormiddel van een (pré-) mantelzorgwoning. Al deze ontwikkelingen zijn de laatste jaren onder druk komen te staan vanwege uitspraken van de Raad van State rondom Spuitzonering.

De Raad van State oordeelt wegens twijfel over de risicobeoordeling bij gewasbeschermingsmiddelen dat op basis van het voorzorgsbeginsel een afstand van 50 meter tussen een ruimtelijke ontwikkeling en een agrarisch perceel niet onredelijk wordt geacht. De rechtspraak biedt mogelijkheden voor maatwerk, mits dit stoelt op een locatie- specifiek onderzoek. Kaders en richtlijnen waar dit onderzoek aan moet voldoen worden niet gegeven. Ook het rijk heeft (nog) geen wet- en regelgeving op dit onderwerp gemaakt. De uitspraken leiden tot een lastige situatie voor onze inwoners en bij gebrek aan sturing door de landelijke overheid voelen we ons nu als gemeente genoodzaakt om kaders te stellen aan de wijze waarop Peel en Maas invulling wil geven aan het aspect spuitzonering bij een ruimtelijk initiatief en de beoordeling van een Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties (ETFAL).

Het omgevingsplan en de Omgevingswet

Het omgevingsplan heeft aan alle gronden één of meerdere functies toebedeeld. Agrarische gronden zijn o.a. bestemd voor de teelt van gewassen. Het omgevingsplan biedt op dit moment in de meeste gevallen geen regels t.a.v. gewasbeschermingsmiddelen waardoor agrariërs, mits op de juiste wijze gebruikt, toegestane middelen mogen gebruiken. Deze middelen zijn vaak noodzakelijk om teelten te

beschermen tegen ziekten, plagen en onkruid en om de kwaliteit te waarborgen. Wanneer een inwoner of ondernemer een plan heeft, zoals een pré- mantelzorgwoning, de omschakeling van zijn of haar bedrijfsvoering of vorm van wonen dient een ruimtelijke procedure doorlopen te worden. Onder de Omgevingswet dient een gemeente ETFAL te gemotiveerd. ETFAL is bewust open en beleidsvrij waarbij gemeenten ruimte hebben om o.a. ruimtelijke, sociaal- maatschappelijke en milieu-gerelateerde belangen af te wegen. De wetgever verlangt van gemeenten om de verschillende belangen te onderkennen, zorgvuldig te wegen en tot een redelijk besluit te komen.

Het gebrek aan sturing vanuit de landelijke overheid zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid en vraagt om een standpunt vanuit onze gemeente t.a.v. de balans die we zoeken tussen beschermen en benutten. De kern van dit standpunt valt terug op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) waarin o.a. een zorgvuldige belangenafweging, het evenredigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het voorzorgsbeginsel centraal staan.

Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB)

Overheden moeten de belangen van agrariërs in hun bedrijfsvoering op proportionele wijze reguleren, terwijl zij ook de gezondheid, leefkwaliteit en rechtszekerheid van omwonenden moeten beschermen. Deze belangen botsen regelmatig, zo ook bij het aspect spuitzoning. Het bestuur staat daardoor voor de opgave om binnen de ABBB transparante, consistente en onderbouwde keuzes te maken die beide belangen recht doen.

Eigen verantwoordelijkheid heeft een rol binnen de ABBB en de bestuursrechtelijke afwegingen. Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel dient het bestuur maatregelen te nemen die in balans zijn met wat burgers en ondernemers zelf kunnen doen. Als een burger of ondernemer redelijkerwijs zelf verantwoordelijkheid kan nemen, mag de overheid dat meewegen. Omgekeerd, een maatregel die die eigen verantwoordelijkheid onnodig beperkt, kan onevenredig zijn. In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel dient het bestuur ook te kijken naar welke verantwoordelijkheid iemand zelf draagt en wat realistisch van hem/ haar te verwachten is. Kijkend naar het motiveringsbeginsel zal de overheid goed moeten motiveren waarom een eventueel besluit de eigen handelingsvrijheid of verantwoordelijkheid van burgers/ondernemers beperkt.

Het doel van dit handelingskader

Dit handelingskader heeft als doel om een duidelijkheid en transparantie te bieden aan initiatiefnemers van een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een planologisch besluit (BOPA of wijziging Omgevingsplan) genomen moet worden. Voor een dergelijk planologisch besluit dient ETFAL gemotiveerd te worden, wat toeziet op een integrale belangenafweging om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bewerkstelligen. Hierbij zoeken we de balans tussen de huidige gebruiksmogelijkheden van gronden en de toelating van nieuwe en/ of veranderende functies in het buitengebied. Het doel is om in Peel en Maas ruimte te houden voor een divers en dynamisch buitengebied waar toekomst is en blijft voor de agrarische sector in balans met mensen die daar wonen, werken en recreëren.

Deze beleidsregel biedt een afwegingskader bij de beoordeling van ruimtelijke initiatieven waarbij ETFAL gemotiveerd dient te worden. Bestaande situaties en/ of ontwikkelingen die binnen de regels van het Omgevingsplan (van rechtswege) zijn toegestaan vallen buiten de reikwijdte van dit handelingskader. Ook de toelating, het gebruik en de regulering van gewasbeschermingsmiddelen en/ of teelten valt buiten de scope van dit handelingskader.

Handelingskader gemeente Peel en Maas:

Hieronder geven we het kader waarbinnen de gemeente Peel en Maas invulling geeft aan de belangenafweging met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Kijkend naar ruimtelijke ontwikkelingen hanteren we t.a.v. spuitzoning de volgende uitgangspunten (waarbij *schuingedrukt* een korte toelichting per punt wordt gegeven):

Vuistregel is 50 meter

1. Bij ruimtelijke ontwikkelingen dient een afstand van 50 meter tot een agrarisch perceel gewaarborgd te worden. Dit kan doormiddel van:
 - a. Binnen het plangebied een spuitvrije zone planologisch, of via een vergunningsvoorschrift vastleggen van 50 meter tot de nieuwe gevoelige functie (inwaarts zoneren);
 - b. Buiten het plangebied, in overeenstemming met de grondeigenaar een spuitvrije zone van 50 meter tot de nieuwe gevoelige functie planologisch of via een vergunningsvoorschrift vastleggen (uitwaarts zoneren).

Toelichting: Wanneer een spuitvrije zone van 50 meter is geborgd hoeft de motivatie ten aanzien van het aspect spuitzonering in de ruimtelijke motivering van ETFAL ten behoeve van de planologische procedure 'slechts' toe te zien op de beschrijving hiervan.

Uitgangspunt wanneer 50 meter niet mogelijk is

Wanneer een spuitvrije zone van 50 meter niet mogelijk is, dient het college een (belangen-) afweging te maken, gebaseerd op de locatie en het planvoornemen. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

2. Een (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling mag zonder goedkeuring van de grondeigenaar geen onevenredige beperking van de gebruiksmogelijkheden van omliggende gronden veroorzaken. Geen onevenredige beperking zien wij in de volgende situaties:
 - a. De nieuwe ruimtelijke ontwikkeling vindt plaats op een locatie die planologisch al gevoelig gebruik toestaat;
 - i. Als de huidige situatie al gevoelig gebruik toestaat wordt bij een functiewijziging de impact voor de omliggende gronden onder de streep niet groter (bijvoorbeeld bij een functiewijziging van een (bedrijfs-) woning);
 - b. Het wordt aannemelijk gemaakt dat een agrarisch perceel niet of nauwelijks gespoten wordt en een intensivering van het gebruik (van middelen) niet voorzienbaar is.
 - i. Denk aan bijvoorbeeld een structureel gebruik als weiland waar niet (intensief) gespoten wordt;

Toelichting: Een agrariër dient door een planologische functieverandering niet extra belemmerd te worden in zijn of haar bedrijfsvoering en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bij bestaande gevoelige functies heeft een agrariër al een zorgplicht, deze dient ruimtelijk niet groter te worden.

Een Ja- mits houding voor maatwerk

Wanneer de gebruiksmogelijkheden van omliggende gronden niet onevenredig of additioneel belemmerd worden (zie punt 2 hierboven) zijn we in een aantal specifieke gevallen bereid om een positieve grondhouding aan te nemen ten aanzien van maatwerk. Als richtlijn hiervoor hanteren wij de volgende uitgangspunten:

3. De nieuwe activiteit wordt tijdelijk vergund (max. 15 jaar);
 - a. Voorbeelden zijn pré- mantelzorgwoningen of tijdelijke woonunits bij verbouwingen.
4. De nieuwe activiteit betreft geen permanente verblijfsfunctie voor dezelfde personen en er kan gemotiveerd worden dat het risico op langdurige blootstelling beperkt is;
 - a. Denk hierbij aan functies en activiteiten zoals recreatie, sport, of de huisvesting van (short-stay) arbeidsmigranten;
5. De nieuwe activiteit ziet toe op een "individueel" initiatief waarbij de initiatiefnemer een geïnformeerde en expliciete keuze maakt om het risico van het verblijven binnen 50 meter van een agrarisch perceel waar gespoten kan worden te accepteren;
 - a. Hiertoe behoren bijvoorbeeld functiewijzigingen (bedrijfswoning wordt een reguliere woning) en woning of kavelsplitsing waarbij de toekomstige (soms ook huidige) bewoners betrokken zijn bij de planologische procedure.

Toelichting: Het voorzorgsbeginsel waar de Raad van State zich op baseert, ziet toe op mogelijke gezondheidsschade bij langdurige blootstelling omdat de beoordelingssystematiek in twijfel wordt getrokken. Als gemeente moeten we beoordelen hoe we om willen gaan met dit voorzorgsbeginsel binnen de belangenafweging die de Omgevingswet van ons vraagt. Hiertoe denken we dat het risico op langdurige blootstelling beperkt is bij initiatieven van tijdelijke aard en/ of initiatieven waarbij (dezelfde) mensen niet langdurig op eenzelfde plek verblijven. Bij initiatieven waarbij dit wél het geval is willen we een besluit nemen wat evenredig is met andere doelstellingen en opgaven in een gebied. Er kunnen verschillende redenen zijn voor mensen om willens en wetens op een plek te wonen, bijv. omdat ze nabij familieleden willen wonen, sterke binding met de plek hebben of omdat er een ander belang is wat opweegt tegen het voorzorgsbeginsel (bijv. een functiewijziging van een bestaande situatie of het bouwen van een woning voor een woningzoekende op een plek waar we dit beleidsmatig voorstelbaar vinden. Voor dit soort initiatieven, die kleinschalig en overzichtelijk zijn, kiezen we voor een positieve grondhouding ten aanzien van maatwerk wanneer we als gemeente mensen geïnformeerd hebben over de mogelijke risico's en men dit willens en wetens bewust accepteren. Hier is het beschermingsniveau van de nieuwe functie dan bewust lager dan op een andere plek, vergelijkbaar met verschillende streefwaarden en beschermingsniveaus binnen of buiten de bebouwde kom en/ of bij bijvoorbeeld bedrijfswoningen.

Een Nee- tenzij houding voor maatwerk

Er zijn ook situaties waarbij naar ons oordeel de zorgplicht en de motiveringsplicht zwaarder wegen dan het evenredigheidsbeginsel en de eigen verantwoordelijkheid die iemand kan dragen. In de volgende gevallen hanteren we een 'Nee- Tenzij' houding ten aanzien van maatwerk:

6. De ontwikkeling overstijgt de eigen behoefte van de initiatiefnemer;
 - a. Denk hierbij aan het toevoegen van meerdere woningen (er wordt niet meer enkel voor eigen behoefte gebouwd) of het realiseren van maatschappelijke functies;

Dit wil niet automatisch zeggen dat er geen ontwikkelingen van deze aard meer mogelijk zijn nabij agrarische gronden. In deze gevallen zal echter:

- Binnen of buiten het plangebied en spuitvrije zone van 50 meter van de nieuwe gevoelige functie tot een agrarisch perceel worden vastgelegd (voldoen aan de vuistregel), waarbij met de grondeigenaar overeenstemming wordt bereikt;
- Wanneer geen overeenstemming bereikt wordt met de grondeigenaar kan de gemeente een spuitvrije zone planologisch opleggen;
 - o Hier dient een zorgvuldig proces aan ten grondslag te liggen en zonder overeenkomst met de grondeigenaar kan dit leiden tot een procedure voor nadeelcompensatie;
- Een zorgvuldig en goed onderbouwd locatie specifiek onderzoek worden uitgevoerd waaruit blijkt dat een kleinere afstand dan 50 meter in dit specifieke geval gemotiveerd kan worden. De gemeente houdt zich hierbij het recht voor om per situatie te beoordelen of het onderzoek c.q. de motivering gedegen is en wel of geen medewerking aan het initiatief verleend kan worden.

Toelichting: Wanneer een ontwikkeling gericht is op het bouwen of gebruiken van een plek voor een ander dan kunnen we ons niet meer beroepen op het evenredigheidsbeginsel in relatie met de eigen verantwoordelijkheid die iemand kan dragen. In deze gevallen wegen we de zorgplicht, en specifiek gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, zwaarder en zijn we terughoudend met maatwerk binnen de 50 meter afstand tot een agrarisch perceel. We sluiten ontwikkelingen niet volledig uit omdat er altijd situaties kunnen zijn die naar het oordeel van het college dusdanig belang hebben dat deze gefaciliteerd moeten worden (denk hierbij aan maatschappelijke functies zoals scholen). In deze gevallen zal echter het instrumentarium van de gemeente ingezet moeten worden om een spuitvrije zone op te leggen, met of zonder toestemming van de grondeigenaar. Dit vraagt om een gedegen en uitvoerig proces en zal slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast, voorzien van een uitgebreide motivering. Ook in gevallen waarin met een goed en gedegen locatie- specifiek onderzoek gemotiveerd kan worden dat het gezondheidsrisico minimaal is kan gedacht worden aan maatwerk. Hier zijn we echter zeer terughoudend in en dit is sterk afhankelijk van geaccepteerde methoden van locatie- specifiek onderzoek door de Raad van State.

Randvoorwaarden voor maatwerk

Wanneer we voornemens zijn om mee te denken aan een maatwerk- aanpak leidt dit niet automatisch tot vergunningverlening óf een wijziging van het omgevingsplan. Hiervoor dient een initiatiefnemer nog een aantal zaken goed te doorlopen en te beschrijven in zijn of haar motivering van ETFAL. De volgende zaken dienen expliciet onderdeel van de procedure te zijn:

- Een op locatie- specifiek toegesneden onderzoek en/ of beschrijving waarbij in ieder geval blijkt:
 - o De huidige en toekomstige situatie, waaruit blijkt dat de gebruiksmogelijkheden van omliggende (agrarische) gronden niet onevenredig belemmerd of ingeperkt worden door het te nemen planologisch besluit;
 - o Hoe de teelt- historie en mate van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van de omliggende gronden is geweest;
 - o Hoe verhouden de nieuwe verblijfsobjecten en/ of verblijfsplekken zich tot de agrarische percelen en welke drift reducerende maatregelen kunnen extra worden genomen;
- Een goede en gedegen omgevingsdialoog met ten minste alle grondeigenaren van omliggende (agrarische) percelen binnen 50 meter van de nieuwe functie of activiteit. Het doel hiervan is om elkaar te informeren over enerzijds het planvoornemen, de impact (of gebrek daarvan) op de gebruiksmogelijkheden van agrarische gronden en anderzijds om waar mogelijk te komen tot draagvlak, nadere afspraken over het spuiten van gewasbeschermingsmiddelen en eventuele (drift reducerende) maatregelen die genomen kunnen worden (en eventueel kunnen worden vastgelegd in het ruimtelijk plan of vergunning).
 - o Het doel is niet om expliciet goedkeuring te verkrijgen van een omliggende grondeigenaar aangezien de ervaring leert dat men vaak terughoudend is met het zetten van handtekeningen.

- Een beschrijving van de risico's en belangenafweging van het ruimtelijk initiatief. Dit dient zowel gericht te zijn op de juridische risico's van het verlenen van maatwerk binnen 50 meter waar de Raad van State zich op baseert als de mogelijke gezondheidsrisico's en het verzorgingsbeginsel. Men dient te motiveren dat men de risico's begrijpt, dat men geïnformeerd is en dat voor het specifieke planvoornemen men de risico's accepteert en willens en wetens, gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid, ervoor kiest om het ruimtelijke initiatief door te zetten.
 - o Deze keuze en risico- acceptatie zal in een anterieure overeenkomst ook nog vastgelegd worden tussen de gemeente en de initiatiefnemer.
- Wanneer een belanghebbende bezwaar of beroep aantekent tegen het genomen besluit van het College van Burgemeester en Wethouders (BOPA) of de gemeenteraad (wijziging omgevingsplan) en zich baseert op het aspect spuitzones, behoudt de gemeente zich voor om situatie- specifiek te beoordelen of men het besluit terugdraait ofwel vernietigt, of men de zaak bepleit bij de zwaarschrijvencommissie of de rechtbank.
 - o Dit is onderdeel van het risico wat men loopt en accepteert door een procedure aan te gaan gebaseerd op maatwerk en in afwijking van de vuistregel van 50 meter.

Hardheidsclausule:

Het college kan deze beleidsregel buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing ervan zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Slotbepalingen:

1. Deze beleidsregel wordt aangehaald als Handelingskader Spuitzonering Peel en Maas;
2. De beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag die volgt op de dag na bekendmaking;

Panningen, 28 april 2026

Burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas,

*de gemeentesecretaris/directeur,
K.H. Werps-Aerts*

*de burgemeester,
B.C.M. Vostermans*