



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Kennisdocument

Omgaan met 50 meter spuitvrije zone bij nieuwbouw

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Ad 1. Achtergrond van de vraag	4
Ad 2. Menukaart: hoe om te gaan met de 50 meter zone	6
Ad 3. Uitgewerkte mogelijke keuzes menukaart	7
Ad 4. Aanbeveling en conclusie	12



Inleiding

Dit kennisdocument biedt handvatten voor het omgaan met de verplichte 50-meter spuitvrije zone bij de planvorming voor nieuwbouwwoningen, zoals bijvoorbeeld bij een kleinschalige uitbreiding ('straatje erbij'). Het document vormt ook de basis voor de presentatie '*Straatje erbij*' en de '*50-meter spuitvrije zone*'.

Het doel is om gemeenten en ontwikkelaars te ondersteunen bij het verkennen van de mogelijkheden voor woningbouw binnen de kaders van de 50-metergrens. Daarbij is ook aandacht besteed aan de financiële consequenties. Uit de analyse blijkt dat in veel gevallen oplossingen mogelijk zijn, maar dat soms de conclusie onvermijdelijk is dat een bouwplan niet haalbaar is. Oorzaken daarvoor kunnen liggen in te hoge financiële lasten of een te grote inbreuk op bestaande gebruiksrechten.

Als uitgangspunt is aangenomen dat bij nieuwbouwplannen een 50-meter spuitvrije zone wordt aangehouden. Vanuit dat vertrekpunt wordt de vraag beantwoord hoe gemeenten en/of ontwikkelaars in overleg met grondeigenaren en gebruikers hier in de praktijk mee om kunnen gaan.

In dit kennisdocument:

1. is de achtergrond van het vraagstuk beschreven
2. is een beslisboom/menukaart weergegeven die gehanteerd kan worden bij het beantwoorden van de vraag
3. zijn de onderdelen van de beslisboom stuk voor stuk uitgewerkt
4. wordt afgesloten met een conclusie en advies



Ad 1. Achtergrond van de vraag

Gebruik gewasbeschermingsmiddelen algemeen toegestaan, niet vergunningplichtig

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door agrariërs is op nationaal niveau geregeld, door te werken met toegelaten middelen en algemene regels voor het gebruik. Hieraan ontleen agrariërs het recht om, met inachtneming van de regels, gewasbeschermingsmiddelen toe te passen op grond met een agrarische functie in een Omgevingsplan. Dit betekent dat het gebruik niet (individueel) vergunningplichtig is.

50 meter zone bij nieuwe plannen op basis jurisprudentie

De Omgevingswet bevat, net als voorheen de Wet ruimtelijke ordening, geen specifieke bepaling m.b.t. een aan te houden afstand tussen wonen en agrarisch gebruik. Die afstand werd onder de Wet ruimtelijke ordening getoetst aan het algemene begrip goede ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet wordt dit getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dit punt is door de rechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ingevuld door te bepalen dat er een afstand van 50 meter moet worden aangehouden tussen enerzijds nieuw te bouwen huizen en tuinen en anderzijds agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.

De Afdeling baseert dit op het voorzorgsbeginsel. Op basis van het beschikbare onderzoek kan niet worden gegarandeerd dat gebruik binnen 50 meter geen afbreuk doet aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Op dit moment is er (nog) geen wetenschappelijke informatie beschikbaar waarmee mogelijke risico's door cumulatie en drift voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren in beeld kunnen worden gebracht. Het feit dat deze mogelijke risico's nog niet op verantwoorde

wijze kunnen worden meegenomen bij het bepalen van een aanvaardbare afstand, weegt zwaar mee.

Mede doordat de 50 meter zone niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift, maar op jurisprudentie, zijn er in het verleden door gemeenten plannen vastgesteld waarbij niet is gerekend met de 50 meter zone. Inmiddels wordt de aan te houden 50 meter bij nieuwe plannen als uitgangspunt gehanteerd.

Geen 50 meter zone bij bestaande woningen op basis jurisprudentie

Deze beperking geldt niet bij een bestaande situatie waarbij er met gewasbeschermingsmiddelen wordt gewerkt in de nabijheid van bestaande woningbouw. De Afdeling heeft op basis van het evenredigheidsbeginsel bepaald dat het belang van de gebruiker van de agrarische grond prevaleert boven dat van bewoners van bestaande woningen. Er is namelijk niet voldoende vastgesteld dat de nadelige gevolgen voor een goede ruimtelijke ordening zo groot zijn dat deze redelijkerwijs onaanvaardbaar zijn.

Inmiddels is er jurisprudentie, gewezen door de civiele rechter, die intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt bij bestaande woningen beperkt.

Daarnaast heeft de Afdeling op grond van het voorzorgsbeginsel bepaald dat voor het telen van lelies binnen 250 meter van een Natura 2000-gebied een natuurvergunning vereist is, omdat dit mogelijk effecten op het gebied kan hebben.

Geen of kleinere dan 50 meter zone bij deugdelijke motivering

De Afdeling wijst er in haar uitspraken over spuitvrije zones steeds op dat de afstand van 50 meter kan worden verkleind,

mits daarvoor een deugdelijke motivering bestaat die is gebaseerd op de uitkomsten van een zorgvuldig, op de locatie toegesneden onderzoek.

Onder gewasbeschermingsmiddelen die niet mogen worden gebruikt in de 50 meter zone vallen naar wordt aangenomen chemische en biologische middelen

Behalve met chemische- wordt er gewerkt met geïntegreerde gewasbeschermingsystemen (chemisch en biologisch) en sec natuurlijke beschermingsmiddelen.

De gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet voor het bestrijden van ziektes, gericht op een zo hoog mogelijke voedselproductie.

Het gebruik van Gewasbeschermingsmiddelen op chemische of biologische basis is toegestaan op grond van de Europese Biocideverordening (EU) 528/2012. Door het College op de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) zijn ze toegelaten op de Nederlandse markt.

Er is geen jurisprudentie van de Afdeling bekend waarin onderscheid is gemaakt tussen gewasbeschermingsmiddelen op chemische danwel biologische basis. In het kader van deze notitie is er daarom vanuit gegaan dat de 50 meter zone in beide gevallen geldt. Mogelijk is dit wel een punt dat kan worden ingebracht bij het uitvoeren van een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek, gericht op het onderbouwen van het kunnen uitgaan van minder dan 50 meter.



Uitgangspunt voor deze notitie is 50 meter, dat wordt mogelijk anders op basis van nieuw onderzoek

Bovenstaande leidt tot het gekozen uitgangspunt voor deze notitie. Om woningbouw nu mogelijk te maken, moet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot op 50 meter afstand worden beëindigd op basis van het voorzorgsbeginsel. Dit wordt mogelijk anders als de inmiddels op nationaal niveau opgestarte onderzoeken tot een andere uitkomst leiden, of als er op nationaal niveau regels worden gesteld.

Maatschappelijk krachtenveld

In het maatschappelijke krachtenveld komen drie belangen samen: de wens om een ‘straatje erbij’ te realiseren (waarbij in de planvorming niet zichtbaar rekening is gehouden met de problematiek rond de 50-meterzone), de groeiende maatschappelijke onrust over het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de bestaande rechten van grondeigenaren.

Praktijk heeft moeite met implementeren 50 meter in plannen, met name voor ‘straatje erbij’

In de praktijk vinden gemeenten en ontwikkelaars/bouwers het soms moeilijk om de impact van de 50 meter op de voorgenomen bouw in de planvorming goed in te schatten c.q. deze in de planvorming mee te nemen. Dat kan ten koste gaan van de gewenste productie van nieuwbouwwoningen, toegespitst op de planvorm ‘straatje erbij’. De 50-meterzone heeft hierbij namelijk de grootste impact, omdat deze langgerekt is en meestal slechts een beperkt aantal woningen betreft.



Ad 2. Menukaart: hoe om te gaan met de 50 meter zone

- 2.1 Werk met een smallere zone dan 50 meter, als dat kan op basis van de uitkomst van een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek.
- 2.2 Laat de 50 meter zone danwel de overblijvende smallere zone vanaf het begin onderdeel van de planvorming voor de woningbouw uitmaken door:
 - 2.2.1 de grond van de 50 meter zone vrijwillig te verwerven.
 - 2.2.2 de 50 meter zone te onteigenen wanneer vrijwillig verwerven niet lukt.
- 2.3 Laat de overblijvende smallere zone, danwel de 50 meter zone geen onderdeel van het woningbouwplan uitmaken door:
 - 2.3.1 Een overeenkomst met de eigenaar/gebruiker te sluiten, inhoudende het stoppen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de 50 meter zone en dit op te nemen in het Omgevingsplan.
 - 2.3.2 Op basis van de Omgevingswet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de 50 meter zone te beëindigen door in het Omgevingsplan op te nemen dat in de 50 meter zone geen bestrijdingsmiddelen (meer) mogen worden toegepast.

Meerdere onderdelen kunnen in onderlinge samenhang worden toegepast.



Ad 3. Uitgewerkte mogelijke keuzes menukaart

Ad 2.1 Werk met een smallere zone dan 50 meter, als dat kan op basis van de uitkomst van een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek.

De Afdeling heeft bepaald dat algemene rapporten, waaronder die waarop de toelating van middelen is gebaseerd, niet kunnen dienen als onderbouwing voor het hanteren van een kortere afstand dan 50 meter. In uitspraken over dit onderwerp wordt steeds gewezen op de mogelijkheid een rapport te laten opstellen waarin, op basis van de specifieke omstandigheden van de locatie, wordt gemotiveerd dat een aanvaardbaar woon- en leefmilieu is gewaarborgd. In de praktijk wordt weinig van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Mogelijke oorzaken daarvoor kunnen zijn:

- Dat gemeenten wachten op de uitkomst van door het Rijk geëntameerd, inmiddels opgestart nader landelijk onderzoek.
- Dat gemeenten het oplossen van dit probleem overlaten aan ontwikkelaars/bouwers.
- Dat gemeenten weinig vertrouwen hebben in het kunnen motiveren dat een aanvaardbaar woon- en leefmilieu kan worden geborgd.

Het aantal uitspraken van de Afdeling waardoor een kleinere zone dan 50 meter mogelijk is gemaakt is dan ook schaars.

Op basis van de schaarse jurisprudentie kunnen de volgende aspecten bij de afweging kunnen worden betrokken:

- De algemene zorgplicht, inhoudende dat een bedrijf bij het uitvoeren van een activiteit de *beste beschikbare technieken (BBT)* moet toepassen om de leefomgeving te beschermen.

Dit betreft bijvoorbeeld het gebruik van driftreducerende spuittechnieken, plaats-specifiek spuiten en het achterwege laten van spuiten bij te veel wind.

- De door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, in het wettelijk gebruiksvoorschrift van een gewasbeschermingsmiddel gestelde eisen ten aanzien van teeltvrije zones en de driftreductie van spuittechnieken.
- Gebruiksregels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Paragraaf 4.6.3 Telen van gewassen in de openlucht en 4.6.4 Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht.
- Werken met een verplichte windhaag of struweel. Een windhaag is in het Bal gedefinieerd als: 'barrière van bomen of struiken bedoeld om het verwaaien te beperken van spuitvloeistof bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of bladmeststoffen buiten de locatie waarop de activiteit wordt verricht.'
- De aanwezigheid van een teeltvrijezone langs oppervlaktewater.
- Meerekenen van een overheersende windrichting.
- Intensiever agrarisch gebruik is zodanig onwaarschijnlijk dat hier in de ruimtelijke besluitvorming geen rekening mee hoeft te worden gehouden.
- Verwijzen naar bestaande algemene rapporten kan ondersteunend werken.
- Denkbaar is het opwerpen van een aardenwal, eventueel met daarop blijvend groen. Al is dit nog niet genoemd in de jurisprudentie.

Mogelijk kan ook worden gekeken naar het biologisch betelen van de grond. Toch zal ook dan moeten worden aangetoond dat dit leidt tot een aanvaardbaar woon- en leefmilieu bij de gevoelige functies en dat dit blijvend kan worden gewaarborgd.

Op initiatief van het RVO wordt er met een gemeente gewerkt aan een pilot waarbij een plaats specifiek onderzoek verricht wordt. Doel van deze pilot is het succesvol motiveren dat een aanvaardbaar woon- en leefmilieu kan worden geborgd. Als dat lukt (door de rechter wordt geaccepteerd), kan deze uitkomst wellicht ook in andere gevallen toegepast worden. Mocht de conclusie van de pilot zijn dat dit niet leidt tot het mogelijk maken van woningbouw op deze manier, zou de conclusie kunnen zijn dat deze mogelijkheid, alhoewel vaak genoemd, niet realistisch is.

Voor nu is de conclusie dat deze mogelijkheid wel steeds wordt genoemd, maar in de praktijk weinig wordt toegepast en dus op dit moment niet leidt tot extra woningbouw.

Ad 2.2 De 50 meter zone dan wel de overblijvende smallere zone, vanaf het begin onderdeel van de planvorming voor de woningbouw uit te laten maken.

In deze situatie zal dat betekenen dat de zone wordt ingericht als openbaar groen, al dan niet met andere functies niet zijnde woningen of tuinen. Een drempel is dan de financiële haalbaarheid van het bij het plan betrekken van de 50 meter zone. Is dat niet haalbaar, dan vervalt deze mogelijkheid en blijven alleen het treffen van maatregelen die het agrarisch



gebruik beperken (hierna behandeld onder 2.3) of de conclusie dat de bouw niet mogelijk is over.

Ad 2.2.1 De grond van de 50 meter zone vrijwillig verwerven.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende situaties:

- a. De grond voor de woningbouw is nog niet gekocht en er zijn nog geen planologische stappen gezet.
- b. De grond is al gekocht, er zijn planologische stappen gezet en dan moet de 50 meter worden ingepast.

Ad A. De grond voor de woningbouw is nog niet gekocht en er zijn nog geen planologische stappen gezet.

Bij het dan proberen te kopen van grond spelen ondermeer:

1. De bereidwilligheid van de verkoper om te verkopen.
2. De prijs.
3. Eventuele nadere overeen te komen voorwaarden.

Ad A1. Wat betreft de bereidheid tot verkoop is het van belang dat de eigenaar ervan wordt overtuigd dat de functie daadwerkelijk zal worden gewijzigd en dat zijn grond daarvoor gebruikt zal worden.

Als gemeente kan je dit aanpakken door een tweesporen beleid te voeren: probeer minnelijk te verwerven, maar voor het geval dat niet tijdig lukt start je als gemeente alvast een onteigeningsprocedure. Die stopt onmiddellijk als er overeenstemming wordt bereikt.

Ad A2. Het beste uitgangspunt voor de prijs is een residuele grondprijs die mede afhankelijk is van de opbrengst van het woningbouwplan. De toe te voegen 50 meter zone zal geen extra opbrengst genereren, waardoor de waarde van de grond per m² daalt ten opzichte van de situatie waarbij de 50 meter zone geen onderdeel uitmaakt van het plan.

Bijvoorbeeld: als er sprake is van een plan van 4 ha, met 15 woningen per ha, met een verkoopprijs van gemiddeld

€ 350.000 en een residuele grondprijs van € 50 per m², resulteert dat in een opbrengst van € 21.000.000 en een waarde van de grond van € 2.000.000.

Wanneer er 1 ha bij moet worden gekocht om een 50 meter zone mogelijk te maken, daalt de residuele grondprijs naar € 40 m², blijft de opbrengst € 21.000.000 en de waarde van de grond € 2.000.000. Ofwel de kostenpost grondverwerving blijft dan gelijk.

In de praktijk valt hierop af te dingen dat soms hogere prijzen worden betaald dan de residuele waarde, bijvoorbeeld door ontwikkelaars die zich zo verzekeren van bouwvolume. Geadviseerd wordt dat de gemeente in dat geval het standpunt inneemt dat deze meerprijs voor rekening van de ontwikkelaar komt en niet kan worden verhaald in het kostenverhaal, omdat anders niet aan de planvorming wordt meegewerkt.

Ad A3. Als nadere voorwaarden wordt vaak overeengekomen dat de verkoper in aanmerking komt voor een kavel danwel woning. Ook kan worden overeengekomen dat als de grond binnen een bepaalde periode toch wordt uitgegeven, de verkoper meedeelt in een eventuele meerwaarde.

Ad B. De grond is al gekocht, er zijn planologische stappen gezet en dan moet de 50 meter worden ingepast.

Hier spelen dezelfde omstandigheden als bij A, behalve wat betreft de prijs.

Wanneer de 4 ha grond uit het voorbeeld van Ad 2. al is gekocht en plannen zijn gemaakt, zal een koper de prijs willen ontvangen die is betaald voor de 4 ha. Ook bij onteigening zal hij dat standpunt kunnen innemen. Dan neemt op basis van bovenstaand voorbeeld de post verwerving grond toe met € 500.000, opnieuw zonder dat de opbrengst toeneemt.

De gemeente moet proberen te voorkomen in deze positie terecht te komen door al bij de eerste verwerving rekening te (laten) houden met de 50-meterzone. Het is daarnaast aan te

bevelen ontwikkelaars die grondposities innemen hierover te informeren, zodat zij hiermee bij hun verwervingen rekening kunnen houden. Bijvoorbeeld door dit als gemeente op te nemen in de Nota Grondbeleid.

Ad 2.2.2 Wanneer vrijwillig verwerven niet lukt, de 50 meter zone onteigenen

Uitgaande van het wijzigen van de functie van agrarisch naar woningbouw is onteigening door een gemeente mogelijk. Daarbij is het toegestaan de grond dan door te leveren aan een ontwikkelaar/ bouwer die de locatie zal ontwikkelen (ziet op het algemeen belang van woningbouw mogelijk maken). In anterieure overeenkomsten wordt dan overeengekomen dat de kosten voor rekening van de ontwikkelaar/bouwer zijn.

Zoals bij Ad A1 vermeldt, wordt gemeenten geadviseerd een tweesporen beleid te voeren: onderhandelen over een minnelijke verwerving en ondertussen een procedure opstarten, die wordt gestopt als er overeenstemming wordt bereikt.

Het inzetten van dit instrument heeft meerdere functies:

- De grondeigenaar krijgt zo niet de mogelijkheid om zijn onderhandelingspositie te vergroten ten opzichte van het zijn van grondeigenaar. Hij zal niet meer kunnen stellen: wat is het je waard dat het plan door kan gaan waar je mijn grond voor nodig hebt.
- Er ontstaat zekerheid over het kunnen beschikken over de grond.

De praktijk leert dat een onteigeningsprocedure bijna nooit hoeft te worden doorgezet, omdat het op basis van het tweesporenbeleid nagenoeg altijd tot een overeenstemming komt en de procedure dus tussentijds wordt gestopt.

Voor de prijs waartegen wordt onteigend kan worden uitgegaan van de residuele grondprijs, waarbij rekening wordt gehouden met de 50-meterzone die geen extra opbrengst zal genereren.



De spreekwoordelijke uitzondering daargelaten zal de onteigeningsschadevergoeding worden gebaseerd op de waarde als toekomstige bouwgrond, omdat die hoger is dan de schade als gevolg van het beëindigen van het agrarisch gebruik. Iemand die onteigend wordt heeft recht op de hoogste van de twee.

Iemand die onteigend wordt heeft recht op een schadeloosstelling in geld, maar het door een gemeente danwel ontwikkelaar/bouwer beschikbaar hebben van ruilgrond is vaak een probaat middel om tot zaken te komen.

Ad 2.3 De overblijvende smallere zone, danwel de 50 meter zone geen onderdeel van het woningbouwplan uit laten maken.

Ad 2.3.1 Een overeenkomst met de eigenaar/gebruiker sluiten, inhoudende het stoppen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de 50 meter zone.

Hiervoor wordt een overeenkomst gesloten met de eigenaar/gebruiker, waarin wordt bepaald dat de eigenaar instemt met een aanpassing van het Omgevingsplan, zodat binnen de 50-meterzone geen bestrijdingsmiddelen meer worden toegepast.

De bijbehorende financiële vergoeding ziet dan op minimaal de schade die de eigenaar leidt, doordat hij instemt met het beperken van de gebruiksmogelijkheden van zijn grond. Daarnaast kan er ruimte zijn voor een hogere vergoeding voor het vrijwillig meewerken.

Dit naar analogie van het vestigen van gedoogplichten, waarbij vergoedingen worden betaald aan grondeigenaren voor hun medewerking aan het sluiten van zakelijke-rechtsovereenkomsten, ter voorkoming van het opleggen van gedoogplichten.

De eigenaar houdt daarnaast door eigenaar te blijven de grootste invloed op het niet verder opschuiven van de

50 meter zone, of ontvangt de eventuele toekomstige meerwaarde als de grond toch ontwikkeld wordt.

De onderhandelingspositie van de eigenaar is dan begrensd door:

- ofwel inzetten op minnelijke verwerving door de gemeente ter voorkoming van onteigening,
- danwel meewerken aan het aanpassen van het Omgevingsplan zodat de 50 meter strook niet meer gebruikt zal kunnen worden voor gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Ad 2.3.2 Op basis van de Omgevingswet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de 50 meter zone beëindigen door in het Omgevingsplan op te nemen dat in de 50 meter zone geen bestrijdingsmiddelen (meer) mogen worden toegepast. Waarbij een eigenaar/gebruiker recht kan hebben op een vergoeding van een deel van de schade wanneer wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden (nadeelcompensatie).

Aanpassen Omgevingsplan

Hierbij is van belang dat, anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening, er onder de Omgevingswet geen overgangsrecht van rechtswege geldt op basis waarvan het bestaande gebruik van bestrijdingsmiddelen na planwijziging kan worden voortgezet. Er kan dus op de termijn van het aanvangen van de bouw worden besloten dat in de 50 meter zone geen bestrijdingsmiddelen (meer) mogen worden toegepast.

Het opnemen van deze bepaling in het Omgevingsplan moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dat houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding met het beoogde doel van dat besluit (art. 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht).

Daartoe zal het algemeen maatschappelijk belang bij het bouwen van huizen worden afgewogen tegen de mate van inbreuk die wordt gemaakt op het bestaande gebruik van de grond.

Die afweging is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Betreft de beperking een zone aan de achterkant van een los, groot akkerbouwperceel of de huiskavel direct naast de boerderij? Gaat het om een intensief gebruikt perceel, bijvoorbeeld als boomgaard, of is er sprake van extensief gebruik, zoals alleen het weiden van hobbypaarden?

Nadeelcompensatie

Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kan een eigenaar/gebruiker recht hebben op nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatie betreft een vergoeding van een deel van schade veroorzaakt door een rechtmatige overheidsdaad (i.c. het aanpassen van het Omgevingsplan). Het gaat over vergoeding van een deel van de schade en dus geen volledige schadeloosstelling. Dat heeft de wetgever bepaald, omdat eenieder wordt geacht zelf een deel van de schade van maatschappelijke ontwikkelingen voor zijn rekening te moeten nemen als normaal maatschappelijk risico (NMR). Dit wordt vaak toegelicht met de opmerking dat we met velen in een relatief klein land leven en dus altijd en allemaal het risico lopen van veranderende ruimtelijke omstandigheden.

Dit betekent dat als de schade lager is dan het NMR er geen recht bestaat op een tegemoetkoming.

Als de schade hoger is dan het NMR, komt het hogere deel (dus schade minus NMR) voor vergoeding in aanmerking. Dat is op basis van het beginsel dat het onredelijk is om schade veroorzaakt in het algemeen belang boven het NMR ten koste van één partij te laten komen.

Bepaalde voorwaarden

De hierboven genoemde voorwaarden om voor een vergoeding op basis van nadeelcompensatie in aanmerking te komen, hebben betrekking op de vraag of het risico actief is aanvaard (bijvoorbeeld wanneer ten tijde van de aankoop bekend was dat het Omgevingsplan zou worden gewijzigd) of passief is aanvaard (bijvoorbeeld wanneer de eigenaar geen



gebruik heeft gemaakt van planologische mogelijkheden terwijl een wijziging aanstaande was). Is dat laatste het geval dan komt een eigenaar/gebruiker niet in aanmerking voor nadeelcompensatie.

Onderscheid indirecte en directe planologische schade bij vermogensschade.

Indirecte schade heeft betrekking op de waardedaling van een perceel als gevolg van een planologische wijziging op andere percelen, bijvoorbeeld het verlies van uitzicht doordat het naastgelegen weiland wordt bebouwd. Dan geldt een in de wet vastgelegd vast NMR van 4% voor de vermindering van de waarde van het perceel.

Directe schade betreft de waardedaling van een perceel als gevolg van een planologische wijziging op dat perceel zelf, bijvoorbeeld door een gebruiksbeperking.

De wetgever heeft ervoor gekozen hiervoor geen vast NMR-percentage voor nadeelcompensatie in de wet op te nemen, omdat er sprake kan zijn van veel verschillende situaties en omstandigheden.

Voor directe vermogensschade heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de navolgende vuistregel voor het toepassen van het NMR opgesteld, die algemeen wordt toegepast.

Beoordeeld wordt of:

- de ontwikkeling past naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en
- de ontwikkeling past in het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid.

Met als uitkomst:

- Vijf procent NMR: als aan beide indicatoren wordt voldaan.
- Vier procent NMR : als aan één van de indicatoren maar voor een deel wordt voldaan.

- Drie procent NMR: als aan één van de indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan.
- Twee procent NMR: als slechts aan één van de indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan.

Voorbeeld vermogensschade

In het geval van een 50 meter zone gaat het dan om de waardedaling van het landbouwperceel waar de zone in ligt. Wanneer dit bijvoorbeeld een perceel van 5 ha betreft met een waarde van totaal € 500.000 (€ 10 per m²), blijft bij een NMR van 3%, dus € 15.000 van een eventuele waardedaling van het perceel voor rekening van de eigenaar.

Uitgaande van een perceel van 500 meter lang en 100 meter breed, waarbij de 50 meter zone afgaat van de breedte is de zone 5.000 m² groot.

Bij een waardedaling van de zone naar € 4 per m² (er resteert altijd een rest (gebruiks) waarde, mogelijk ook omdat de grond dan naast woningbouw komt te liggen met bijbehorende verwachtingswaarde) leidt de eigenaar een schade van € 30.000 (€ 10- €4 maal 5.000 m²). De eigenaar ontvangt dan als nadeelcompensatie € 30.000 schade minus € 15.000 NMR is € 15.000.

Inkomensschade

Er geldt ook geen vast NMR bij inkomensschade. Die zal ook van geval tot geval door de gemeente worden bepaald. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat schade die bestaat uit inkomensschade verschillende oorzaken kan hebben:

“Het hangt af van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Bij de beoordeling kunnen onder andere de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, het bestaan van

gerechtvaardigde verwachtingen, de ernst en omvang van de schade, de aard van het getroffen belang, de voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde, de eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheids-handelen of -nalaten verkeerde en de mogelijkheid om het nadeel door te berekenen, een rol spelen. Daarbij is ook van belang of de benadeelde een particulier persoon dan wel een ondernemer of onderneming is. In het laatste geval spreekt men ook wel van het «normaal ondernemersrisico» of het «normaal bedrijfsrisico».”

Er is weinig jurisprudentie over dit onderwerp, omdat een gevraagde vergoeding vaak al wordt afgewezen wegens het niet halen van de drempel of het niet voldoen aan andere voorwaarden, zoals het vooraf aanvaarden van het risico op het ontstaan van het nadeel.

Er bestaat voor inkomensschade dan ook geen vuistregel die in de praktijk wordt toegepast (vermoedelijk ook omdat dit zo weinig voorkomt). Het is aan de gemeente om aan de hand van de omstandigheden van het geval hierover te beslissen, waarbij zij beoordelingsruimte heeft. In de jurisprudentie genoemde omstandigheden zijn: ligt de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen, past de ontwikkeling naar aard en omvang in de structuur van de omgeving, wat is de omvang van de schade.

Rijkswaterstaat hanteert een NMR van 8 tot 13% van het bedrijfsresultaat, maar dat gaat over schade als gevolg van tijdelijke maatregelen. Het lijkt logisch om bij permanente inkomensschade een lager NMR te hanteren.

Er wordt aangenomen dat de inkomensderving als gevolg van de 50 meter in het algemeen een relatief beperkt negatief



effect op het totale bedrijfsresultaat zal hebben, waardoor deze veelal niet voor vergoeding in aanmerking zal komen.

Daarbij is het zo dat alleen uitgegaan wordt van aangevangen bedrijfsactiviteiten. Gederfde winst van mogelijke maar niet aangevangen activiteiten wordt op basis van vaste jurisprudentie niet vergoed.

Tussenconclusie wat betreft nadeelcompensatie en de haalbaarheid van woningbouwlocaties

De conclusie van dit kennisdocument is dat, met uitzondering van uitzonderlijke gevallen, de hoogte van een eventueel ten laste van een bouwproject komend bedrag aan nadeelcompensatie niet in de weg zal staan aan de financiële haalbaarheid.

De vraag is wat dit betekent voor de evenredigheidstoets bij de afweging om het omgevingsplan al dan niet te wijzigen door er een 50-meterzone in op te nemen. Bestuurlijk en politiek kan het opleggen van beperkingen aan een bestaande bedrijfsvoering, zonder de volledige schade te vergoeden, ten behoeve van een woningbouwontwikkeling een belangrijk aandachtspunt zijn.

Enerzijds kan gesteld worden dat er nu eenmaal voor deze nadeelcompensatie regeling is gekozen en het niet of niet volledig vergoeden van schade daarvan het geaccepteerde gevolg is (en dus niet als onevenredig hoeft te worden beschouwd).

Anderzijds kan gesteld worden dat dit dan eerder zal moeten leiden tot onteigening, omdat de grond geen gebruiksfunctie overhoudt c.q. de impact op de onderneming te groot is. Dit naar analogie van het vestigen van gedoogplichten, waarbij moet worden overgestapt op onteigenen wanneer er geen volwaardige gebruiksfunctie overblijft.

Te verwachten valt dat hierover in de toekomst duidelijkheid zal komen door jurisprudentie over dit soort gevallen.



Ad 4. Aanbeveling en conclusie

Dit kennisdocument is bedoeld om partijen als grond-eigenaren, gemeenten en ontwikkelaars/bouwers inzicht te geven in hoe ze om kunnen gaan met een aan te houden 50 meter spuitvrije zone. Zoals in dit document beschreven, zal het bedrag te ontvangen door een eigenaar liggen tussen een te ontvangen volledige schadeloosstelling bij onteigening en een relatief gering bedrag als nadeelcompensatie. De conclusie daarvan is dat een eigenaar geen hogere vergoeding (onderhandelingspositie) toekomt op basis van het standpunt 'als er niet meer wordt betaald werk ik niet mee', want die medewerking kan worden afgedwongen.

Aanbevolen wordt om als gemeente en ontwikkelaar/bouwer in een vroeg stadium van planvorming in beeld te brengen hoe de 50 meter zone wordt gerealiseerd. Mogelijkheden daarvoor zijn: het uitvoeren van plaats specifiek onderzoek, of het (deels) opnemen in het woningbouwplan plan danwel (deels) een gebruiksbeperking opleggen, op basis waarvan dan met de grondeigenaar in onderhandeling kan worden getreden.

Daarbij treedt er een verschil op in de te vergoeden bedragen, doordat de waarde van bouwgrond hoger is dan die van agrarische grond.

Wanneer de zone wordt opgenomen in het woningbouwplan, ontvangt de eigenaar de waarde als toekomstige woningbouwgrond. Bij het opleggen van gebruiksbepalingen ontvangt de eigenaar, mits hij aan de voorwaarden voldoet, nadeelcompensatie, wat betekent dat slechts een deel van zijn schade wordt vergoed.

Er kan worden aangenomen dat het eerste geval een aanzienlijk hoger bedrag met zich brengt dan het tweede geval, waardoor er een financiële prikkel kan ontstaan bij grond-eigenaren om voor onteigening te gaan en voor initiatiefnemers om in te zetten op het door de gemeente beperken van gebruiksmogelijkheden.

In het geval van het opleggen van een gebruiksbeperking, wordt als een praktische aanpak bij wijze van middenweg geadviseerd de volledige schade aan te bieden als gevolg van waardedaling en exploitatieschade en deze te verhogen met een bedrag ter voorkoming van het moeten maken van (proces) kosten. Dit naar analogie van de algemeen aanvaarde werkwijze bij het opleggen van gedoogplichten voor kabels en leidingen.

Deze handreiking is een uitgave van het Expertteam Woningbouw van RVO, in opdracht van de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
E woningbouw@rvo.nl

www.rvo.nl/expertteamwoningbouw

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | juni 2025

Publicatienummer: RVO-125-2025/RP-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving.

RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.