Provinciale handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen

NATUUR & MILIEU

urgenda
SAMEN SNELLER DUURZAAM

Provinciale handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen

Voorwoord

Provincies zijn op zoek naar handvatten om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in hun buitengebied te reduceren. Die zoektocht heeft meerdere oorzaken: de afname van biodiversiteit en de slechte staat van veel Natura 2000-gebieden, het beschermen van drinkwater en het halen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de groeiende vraag om regulering vanuit verontruste burgers.

De wetenschap is steeds duidelijker over de link tussen bestrijdingsmiddelen en kanker, autisme en neurodegeneratieve ziekten zoals Parkinson en Alzheimer. In Nederland is het gebruik van bestrijdingsmiddelen per hectare bovendien, na Malta, het hoogste van Europa. Bestrijdingsmiddelen worden kilometers ver van de landbouwpercelen teruggevonden. In de natuur, de slaapkamer, huisstof en zelfs in de luiers van kinderen. Verder wordt steeds duidelijker dat middelen die zijn toegelaten, niet altijd veilig zijn. De toelatingsprocedure kijkt (o.a.) onvoldoende naar neurologische effecten bij mensen en intergenerationele effecten bij insecten. Ook het zogeheten 'cocktaileffect' wordt niet onderzocht: de schadelijke gevolgen van blootstelling aan een combinatie van middelen.

Daarom raken bestrijdingsmiddelen steeds meer in opspraak en is er een toenemende roep om maatregelen vanuit provincies. Binnen de landbouw is de bollenteelt de grootste verbruiker van bestrijdingsmiddelen en binnen de bollenteelt steekt de lelieteelt daar weer met kop en schouders bovenuit. Toch vindt er ook bollenteelt plaats in en rondom kwetsbare natuur, grondwaterbeschermingsgebieden en kwetsbare locaties zoals scholen, kinderopvang en woningen.

Provincies hebben de taak om het grondwater, drinkwater en de natuur te beschermen tegen vervuiling met bestrijdingsmiddelen. Toch wordt er in Nederland nog volop gespoten in percelen die in of nabij kwetsbare natuurgebieden of drinkwatergebieden liggen. Daarnaast voelen omwonenden van met name lelieteelt zich steeds vaker genoodzaakt om naar de rechter te stappen. In verschillende zaken zijn burgers en milieuorganisaties door de rechter in het gelijk gesteld. Zo komen boer en burger tegenover elkaar te staan. Een zeer ongewenste, en ook onnodige, situatie. Provincies hebben binnen de nieuwe Omgevingswet namelijk verschillende mogelijkheden het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren. Daarnaast bestaat er voor provincies op grond van het Europese recht ook een plicht om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in bepaalde kwetsbare natuur- en watergebieden terug te dringen.

Met dit rapport geven we provincies handvatten om te werken aan een schone leefomgeving, om de natuur, gezondheid en het milieu te beschermen en tegelijkertijd meer duidelijkheid te creëren voor agrariërs.

Inhoud

Voorwoord 4
Welke overheidsinstantie is verantwoordelijk en bevoegd? 6
Regulering van bestrijdingsmiddelen: gemeentelijk instrumentarium 7
Samenvatting 8

1. Wat zijn bestrijdingsmiddelen? 9
Bestrijdingsmiddel en werkzame stof 9
Geen biociden 9

2. Verschillende soorten bestrijdingsmiddelen 10
Laag-risico middelen 10
Biologische middelen 11
Middelen die in aanmerking komen om te worden vervangen 11

3. Risico's van bestrijdingsmiddelen voor mensen, dieren en het milieu 13
Hoge concentraties bestrijdingsmiddelen in leefomgeving 13
Bestrijdingsmiddelen in natuur en water 14
Toegelaten middelen: zijn ze veilig? 15

4. Ruimte voor lokale regels 17
Voorzorgsbeginsel 17
Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden: bescherming drinkwater, Natura 2000 en KRW-beschermde gebieden 18
Rechtspraak 19
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet 19

5. Taken van de provincie 21
Bescherming Natura 2000-gebieden 21
Bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen 22
Doelen Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn 23
Aanvullende rol van provincies t.o.v. gemeenten bij functietoedeling 23
Natuurherstelverordening 24

6. Regels in de omgevingsverordening 26
Doel en reikwijdte van de omgevingsverordening 26
Maatwerk op het Besluit activiteiten leefomgeving 26
Algemene regels 27
Instructieregels 29
Meer mogelijkheden onder de Omgevingswet: afschaffen standaard overgangsrecht 31
Voorbereidingsbesluit 32
Vergunningplichten 33
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 33

7. Nadeelcompensatie 36

8. Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal 40
Reikwijdte maatwerkvoorschriften en rol provincie 40

9. Natura 2000: natuurvergunning en Natura 2000-beheerplannen 42
Regels in de Omgevingsverordening 42
Natuurvergunningsplicht 43
Maatwerkvoorschriften voor een Natura 2000-activiteit 46
Natura 2000-beheerplannen 47

10. De provincie als grondeigenaar 49
Het Didam-arrest 49
De doorkruisingsleer 50

11. Pachtovereenkomsten 51
Pacht: algemeen 51
Toetsing door de grondkamer 51
Buitensporige verplichtingen niet toegestaan 52
Wijzigen lopende pachtovereenkomsten is lastig 52
Belangrijk: transparantie in de selectieprocedure 53
Praktijkvoorbeelden 54

12. Kwalitatieve plichten 57
Inleiding 57
Kwalitatieve verplichting: wat kan je er mee? 57
Minder sterk alternatief: kettingbeding 59
Tegenprestatie door provincie 59
Procedure voor vestiging kwalitatieve plichten 59
Duur en wijzigen van kwalitatieve verplichtingen 60
Handhaving 60

Welke overheidsinstantie

is verantwoordelijk en bevoegd?

Bescherming gezondheid mens en dier, natuur en milieu

Algemene regels voor hele Nederlandse grondgebied

Rijk
- Regels over gebruik (Bal, Bkl, Wgb, Bgb, Rgb)
- Regels over toelating (Wgb, Bgb)

Ctgb
- Toelating middelen
- Gebruiksvoorschriften (Verordening (EG) Nr. 1107/2009, Wgb, Bgb)

Veilig gebruik op specifieke locaties

Provincies
- NNN, Natura 2000, provinciale landschappen
- Halen KRW-doelen grondwater
- Grondwaterbeschermingsgebieden
- Gezondheid (bij provinciaal belang)

Gemeenten
- Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- Gezondheid: Bescherming burgers en kwetsbare groepen

Waterschappen
- Halen KRW doelen voor regionale Oppervlaktewateren
- Regels over lozingen

NB: de algemene regels voor het hele grondgebied staan naast decentrale regels over het bestrijdingsmiddelengebruik op specifieke locaties. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen o.a. maatwerk leveren op de gebruiksregels in het Bal (bv. uitbreiding teeltvrije zones).

Regulering van bestrijdingsmiddelen: provinciaal instrumentarium

Provincie als bevoegd gezag (H 5)
- Regels in de Omgevingsverordening (H 6, 8 en 9) m.b.t. natuur , water, milieu en gezondheid
  - Algemene regels/ maatwerkregels, bv:
    - Bufferzones
    - Teeltverbod
    - Middelenverbod
  - Vergunningsplichten, bv:
    - Bufferzones
    - Teeltverbod
    - Middelenverbod
- Natura 2000-beheerplannen en natuurvergunning (H 9)

Provincie als grondeigenaar (H 10)
- Verpachting (H 11)
  - Conform Pachtbeleid
  - Individuele (aanvullende) pachtvoorwaarden, bv:
    - Teeltverbod (lelies)
    - Alleen SKAL-teelten
    - Middelenverbod: (bv. glyfosaat)
- Verkoop gronden (H 12)
  - Kwalitatieve plichten, bv:
    - Teeltverbod (lelies)
    - Middelenverbod: (bv. glyfosaat)

Samenvatting

Nederland bestaat voor 18,6% uit akker- en tuinbouwgrond (631 duizend hectare). Daarnaast bestaat een nog groter deel van Nederland (1,18 miljoen ha) uit grasland en land waarop groenvoer voor vee wordt geteeld.[1] Op deze gronden wordt vaak gebruikgemaakt van bestrijdingsmiddelen. Deze handleiding bevat een gereedschapskist voor provincies om het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief bespoten teelten te reguleren, begrenzen of verbieden.

De laatste jaren leidt het gebruik van bestrijdingsmiddelen tot steeds grotere maatschappelijke zorgen en spanningen. Wetenschappers luiden de noodklok over de risico's die het grootschalige en intensieve gebruik van deze middelen meebrengt voor mens, dier en het milieu. Burgers en natuurorganisaties spannen rechtszaken aan wanneer grote hoeveelheden bestrijdingsmiddelen worden gebruikt in de buurt van woningen en natuurgebieden en in toenemende mate verbieden of beperken rechters het gebruik van deze middelen.[2]

Provincies ervaren een steeds luider wordende roep vanuit de samenleving en wetenschap om het gebruik van bestrijdingsmiddelen verder te reguleren. Vaak is voor lokale overheden niet duidelijk op welke manieren zij het gebruik van bestrijdingsmiddelen kunnen beperken. Met het oog daarop is deze handleiding opgesteld. Deze bespreekt het (juridische) gereedschap waarmee provincies het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief-bespoten teelten op hun grondgebied kunnen reguleren en beperken. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor maatwerkregels in de omgevingsverordening op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, de natuurvergunningsplicht en regulering via het eigendomsrecht als de provincie eigenaar is van de landbouwgrond.

De volgende onderwerpen komen in deze handleiding aan bod

1. Wat zijn bestrijdingsmiddelen?
2. De verschillende categorieën bestrijdingsmiddelen naar toxiciteit
3. Risico's voor mens, natuur en milieu
4. Ruimte voor lokale regels
5. Taken van de provincie
6. Regels in de omgevingsverordening
7. Nadeelcompensatie
8. Maatwerkvoorschriften
9. Natura 2000-beheerplannen en natuurvergunningen
10. Regulering in pachtovereenkomsten Regels in het omgevingsplan
11. Regulering bij verkoop van provinciale gronden

1 Dit is het percentage van het totale landoppervlakte (exclusief buiten- en binnenwateren). Zie: CBS, De verduurzaming van de landbouw – deel I: productie en verbruik, 12-10-2022.

2 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330; Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043; ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 (Holtingerveld).

1 Wat zijn bestrijdingsmiddelen?

In deze handleiding wordt met de term 'bestrijdingsmiddelen' gedoeld op 'gewasbeschermingsmiddelen' in de zin van Verordening (EG) Nr. 1107/2009.[3] Dit zijn middelen ter bescherming of ter voorkoming van aantasting van planten en/of plantaardige producten. Denk daarbij aan fungiciden (tegen schimmels), insecticiden (tegen plaaginsecten) en herbiciden (tegen ongewenste planten).

Bestrijdingsmiddel en werkzame stof

Bestrijdingsmiddelen bevatten, naast allerlei hulpstoffen, een 'werkzame stof'. Dat is het actieve bestanddeel van het bestrijdingsmiddel. Denk bijvoorbeeld aan de stoffen glyfosaat, acetamiprid of pendimethalin. Lokale overheden kiezen er soms voor alleen middelen met een bepaalde werkzame stof te verbieden. Dit is vooral aan de orde als er veel discussie is over de veiligheid van één specifieke stof, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de herbiciden (zoals Roundup) met de werkzame stof glyfosaat.

Het kan verstandig zijn om te reguleren op een bepaalde werkzame stof (bv. glyfosaat) in plaats van op het eindproduct (bv. Roundup). Merknamen en toegelaten middelen kunnen namelijk relatief snel veranderen doordat producten op de markt komen of juist van de markt gehaald worden. Een regel met een verbod op het gebruik van specifieke bestrijdingsmiddelen zou daardoor voortdurend moeten worden geactualiseerd.

Geen biociden

Deze handleiding ziet niet op biociden. Dit zijn middelen die dezelfde werkzame stoffen kunnen bevatten als bestrijdingsmiddelen, maar niet bedoeld zijn om planten te beschermen. Voorbeelden zijn desinfectiemiddelen, insecticiden om mieren of kakkerlakken in huis te doden, of bepaalde diergeneesmiddelen zoals vlooienbestrijding of ontwormingsmiddelen.[4]

3 Verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, zie art. 2.

4 Biocide wordt gedefinieerd in art. 3 lid 1, sub a van Verordening 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en gebruik van biociden.

2 Verschillende soorten bestrijdingsmiddelen

Het ene bestrijdingsmiddel is het andere niet. Er zijn bestrijdingsmiddelen die zo toxisch (giftig) zijn dat slechts enkele grammen per hectare gebruikt hoeven te worden. Er zijn ook bestrijdingsmiddelen die veel minder toxisch zijn en waar je zelfs taarten mee kan bakken (baksoda) of je kind mee kan beschermen tegen muggenbeten (citronellaolie).

Provincies kunnen hiermee rekening houden. Zo kan een provincie ervoor kiezen op kwetsbare locaties het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden, maar een uitzondering op te nemen voor middelen met een laag risico voor mens, dier en het milieu.

Laag-risico middelen

De Europese Unie kwalificeert werkzame stoffen als 'laag-risico middelen' als daarvan een laag risico verwacht wordt voor de gezondheid en het milieu.[5] Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld een heel aantal micro-organismen en bestrijdingsmiddelen van plantaardige of dierlijke oorsprong, maar ook sommige chemische verbindingen zoals ijzerfosfaat en natriumwaterstofcarbonaat (baksoda).[6]

5 Een belangrijke nuance hierbij is wel dat er verschillende hiaten in de risicobeoordeling bestaan (zie hierna hoofdstuk 3).

6 Zie lijst met laag risico stoffen in deel D van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft. Als natriumwaterstofcarbonaat van levensmiddelenkwaliteit is, geldt het als 'basisstof'. Een basisstof is een stof die al voor een ander doel op de markt is, maar ook als gewasbeschermingsmiddel mag worden gebruikt (maar niet verkocht).

Biologische middelen

Veel middelen die zijn toegestaan binnen de biologische landbouw hebben een relatief laag risico voor de gezondheid en het milieu. Denk aan bier, wei, mosterdzaadpoeder of citronellaolie. Niet alle biologische middelen brengen een laag risico mee. Zo kan in een enkel geval de werkzame stof lambda-cyhalothrin in de biologische landbouw gebruikt worden (in lokvallen).[7] Deze stof is ingedeeld in de meest giftige categorie van bestrijdingsmiddelen, namelijk: als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen (zie hierna).[8] Omstreden zijn de middelen Olie H en Kompaan: bestrijdingsmiddelen met daarin paraffineolie. Paraffineolie wordt gewonnen uit aardolie. Deze middelen worden in Nederland in soms zeer grote hoeveelheden gebruikt in de sier- en (poot)aardappelteelt. In de lelieteelt is het jaarlijks gebruik maar liefst 76,8 kg/hectare.[9] In de meeste andere Europese landen worden deze middelen niet gebruikt als bestrijdingsmiddel.[10]

Gebruik van koper in de biologische landbouw

Vaak wordt door critici van de biologische landbouw genoemd dat koper in de Europese biologische landbouw mag worden gebruikt. Koper is bekend schadelijk voor de gezondheid en aangemerkt als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen.[11] Dit is juist, maar in Nederland is het gebruik van koperverbindingen als bestrijdingsmiddel niet toegestaan.

Kortom, niet alle bestrijdingsmiddelen die zijn toegestaan in de biologische landbouw kwalificeren als laag-risico middel. Wel zal biologische landbouw in de regel een beduidend minder grote belasting voor de omgeving vormen omdat er veel minder (en vaak ook minder toxische) bestrijdingsmiddelen zijn toegestaan.[12]

Tip

Een provincie kan ervoor kiezen het gebruik van laag-risicomiddelen en biologische middelen uit te zonderen van een plaatselijk verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Zo wordt een plaatselijk verbod evenrediger en beter gemotiveerd.

Middelen die in aanmerking komen om te worden vervangen

Er zijn momenteel (2025) 46 werkzame stoffen die zijn aangemerkt als 'stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen'.[13] Voorbeelden zijn esfenvaleraat, pendimethalin en cypermethrin. Deze stoffen zijn volgens de EU zo risicovol dat ze van de markt worden gehaald zodra er minder giftige alternatieven beschikbaar zijn.

7 Lambda-cyhalothrin mag in de biologische landbouw worden gebruikt in vallen met specifieke lokstoffen ter bestrijding van *Bactrocera oleae en Ceratritis capitata* (zie Bijlage I, onder 4 van Uitvoeringsverordening 2021/1165).

8 Zie lijst met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen in deel E van Uitvoeringsverordening (EU) 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft.

9 Dit is het gebruik in 2020 volgens de gebruiksgegevens van het CBS: CBS, Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing (laatstelijk gewijzigd op: 12-10-2022).

10 Naast Nederland, hebben alleen Hongarije en Kroatië dit middel toegelaten voor gebruik als bestrijdingsmiddel. Zie de Pesticide Properties DataBase: https://sitem.herts.ac.uk/aeru/ppdb/en/Reports/878.htm

11 Het gebruik van koper in de biologische landbouw wordt door de EU toegestaan tot maximaal 28 kg/ha over een periode van maximaal zeven jaar, maar is in Nederland vooralsnog niet toegelaten (zie Bijlage I, onder 4 van Uitvoeringsverordening 2021/1165).

12 Namelijk alleen de middelen die door de EU zijn opgenomen in Bijlage I van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

13 Zie de 32 stoffen genoemd in Uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 en de 14 stoffen op de lijst met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen in deel E van de Bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 540/2011.

Stoffen die niet in deze categorie zijn ingedeeld kunnen overigens ook een gezondheidsrisico meebrengen. Zo schat het RIVM dat 20% van de toegelaten bestrijdingsmiddelen één of meer Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bevat en dat 10% een potentiële ZZS bevat.[14] Stoffen worden als ZZS aangemerkt als ze bepaalde nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, bijvoorbeeld omdat ze kankerverwekkend zijn, schadelijk voor de voortplanting of ophopen in de voedselketen. Verder bevatten 37 werkzame stoffen, die in de EU zijn toegelaten, PFAS (poly- en perfluoralkylstoffen).[15]

Tip

Een verbod op enkel bestrijdingsmiddelen met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen is weinig effectief. Het gaat om slechts 46 werkzame stoffen van in totaal 245 werkzame stoffen die op de Nederlandse markt zijn toegelaten,[16] terwijl ook veel reguliere werkzame stoffen (bewezen) schadelijke effecten hebben.

14 Komen & Wezenbeek, *Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen in bestrijdingsmiddelen*, RIVM rapport 2022, p. 3, 9-10.
15 Dit aantal is gebaseerd op de 47 werkzame stoffen die als PFAS zijn opgenomen in het voorstel voor een universele PFAS-restrictie dat in februari 2023 bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) is ingediend. Van die 47 stoffen zijn er inmiddels 10 verboden. Zie het rapport 'Giftige Oogst. De toename van PFAS-pesticiden in groenten en fruit in Europa', Pesticide Action Network Nederland, februari 2024.
16 Dit is gebaseerd op de werkzame stoffen die volgens de EU Pesticide Database op 10 november 2024 zijn goedgekeurd voor gebruik in Nederland (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/start/screen/active-substances).

3 Risico's van bestrijdingsmiddelen voor mensen, dieren en het milieu

Bestrijdingsmiddelen worden pas toegelaten na een risicobeoordeling, zowel op EU-niveau (de werkzame stof) als op lidstaat-niveau (het middel/eindproduct). Provincies die het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen willen reguleren, moeten de noodzaak hiervan goed onderbouwen (zie hierna par. 5 e.v.). Daarom wordt nu kort weergegeven wat de huidige stand van de wetenschap is en waarom verdere regulering door provincies, bovenop de risicobeoordeling, nodig is.

Hoge concentraties bestrijdingsmiddelen in leefomgeving

Nederland is na Malta koploper in de EU met het hoogste bestrijdingsmiddelengebruik per hectare agrarische grond.[17] Volgens UNICEF wordt maar liefst één op de twaalf Nederlandse kinderen blootgesteld aan te hoge concentraties bestrijdingsmiddelen.[18] Uit het RIVM-onderzoek *'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden'*[19] blijkt verder dat deze middelen tot een afstand van - in ieder geval - 250 meter rondom bollenvelden in aanzienlijk verhoogde concentraties worden aangetroffen, onder meer in huisstof.

Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat chronische blootstelling aan bestrijdingsmiddelen risico's meebrengt voor de gezondheid. Wetenschappers wijzen op een verband met het ontstaan van neurodegeneratieve ziektes zoals Parkinson,[20] Alzheimer[21] en ALS.[22] Boeren die met bestrijdingsmiddelen

17 FAOSTAT Pesticide use: https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP
18 Places and Spaces: Environments and children's well-being, Innocenti Report Card 17, UNICEF Office of Research – Innocenti: Florence 2022 (www.unicef.org/innocenti/reports/places-and-spaces-environments-and-childrens-well-being), p. 26-27.
19 M.H.M.M. Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM rapport 2019.
20 Zie o.a. Botnaru e.a., 'Neurotoxic Effects of Pesticides: Implications for Neurodegenerative and Neurobehavioral Disorders', Journal of Xenobiotics, 2025, vol. 15, nr. 3, p. 83; Gunnarsson e.a.Occupational Exposures and Neurodegenerative Diseases—A Systematic Literature Review and Meta-Analyses',*Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2019, vol. 16, nr. 3, 337.
21 A.M. Aloizou e.a., 'Pesticides, cognitive functions and dementia: A review', *Toxicology Letters* 2020, afl 326, p. 31-51.
22 A.M. Malek e.a., 'Pesticide exposure as a risk factor for amyothrophic lateral sclerosis: A meta-analysis of epidemiological studies', *Environmental Research* 2012, afl. 117, p. 112-119.

werken hebben een hoger risico om Parkinson te krijgen dan andere mensen.[23] Verder is er een mogelijk verband tussen autisme en ADHD en chronische blootstelling van kinderen aan lage hoeveelheden bestrijdingsmiddelen.[24] Daarnaast zijn er steeds meer aanwijzingen voor een relatie tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en verschillende kankersoorten, longaandoeningen, voortplantingsproblemen en immuniteitsproblemen.[25]

Bestrijdingsmiddelen in natuur en water

Bestrijdingsmiddelen dringen diep door in Nederlandse natuurgebieden[26] en spoelen uit naar het oppervlaktewater. Dit kan grote gevolgen hebben voor dieren en de natuur. Zo wordt de afname in de insectenpopulaties door wetenschappers onder meer toegeschreven aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen,[27] net als de afname van de biodiversiteit.[28] Verder bleken bestrijdingsmiddelen die decennialang gebruikt mochten worden zeer schadelijk voor vogels.[29] Uit een recent meta-onderzoek[30] blijkt ook dat bestrijdingsmiddelen veel meer planten en dieren schaden dan alleen de plagen en ziekten waarvoor ze bedoeld zijn.

Ook het Nederlandse water is sterk vervuild. De Bestrijdingsmiddelenatlas laat op veel plekken forse overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater zien.[31] De recente monitoringsrapportage van het Ministerie van LVVN wijst ook op normoverschrijdingen door bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater.[32] Volgens het Europese Milieu Agentschap bevatte tussen 2016 en 2021 53% van het Nederlandse oppervlaktewater te veel bestrijdingsmiddelen.[33] Daarmee behoort het Nederlandse oppervlaktewater tot het meest vervuilde van de Europese Unie.

23 P.L. Gamache, I. Salem, N. Roux-Dubois., J. Le Bouthillier, Z. Gan-Or & N. Dupré, 'Exposure to pesticides and welding hastens the age-at-onset of Parkinson's disease', *Canadian Journal of Neurological Sciences* 2019, 46(6), p. 711-716.
24 J.R. Roberts, E.H. Dawley & J.R. Reigart, 'Children's low-level pesticide exposure and associations with autism and ADHD: A review', *Pediatric research* 2019, 85(2), p. 234-241.
25 *Factsheet Bestrijdingsmiddelen/Pesticiden*, Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, Amsterdam UMC 2018 (www.beroepsziekten.nl/sites/default/files/factsheets/Factsheet-Ziek-door-Pesticiden.pdf).
26 M. Mantingh & J. Buijs, *Onderzoek naar de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in vier natura 2000 gebieden in Drenthe en de mogelijke invloed van de afstand van natuurgebieden tot landbouwgebieden op de belasting met bestrijdingsmiddelen*, Mantingh Environment and Pesticides: Assen / Buijs AgroServices, Bennekom 2020.
27 D. Kleijn e.a., *Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken en kennislacunes*, Wageningen Environmental Research 2018; F. Geiger e.a., 'Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland', Basic and Applied Ecology 2010, afl. 11.
28 N. Möhring e.a., 'Successful implementation of global targets to reduce nutrient and pesticide pollution requires suitable indicators', *Nature Ecology & Evolution* 2023, afl. 7.
29 E. Molenaar e.a., 'Neonicotinoids impact all aspects of bird life: A meta-analysis, *Ecology Letters* 2024, Vol. 27, afl. 10.
30 N. Wan e.a., 'Pesticides have negative effects on non-target organisms', *Nature communications* 13 February 2025
31 www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl
32 Rost e.a. *Monitoringrapportage Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. Emissies en residuen* Rapportagejaar 2022, Royalhaskoning DHV 2023.
33 *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe*, European Environment Agency (www.eea.europa.eu/ims/pesticides-in-rivers-lakes-and).

Toegelaten middelen: zijn ze veilig?

Voordat bestrijdingsmiddelen op de markt komen, wordt er een risicobeoordeling gedaan.[34] Toch wordt door de wetenschap in toenemende mate gewaarschuwd voor gezondheids- en natuurschade als gevolg van deze middelen. Dit komt (o.a.) doordat de risicobeoordeling een aantal grote hiaten bevat.

Ten eerste worden bestrijdingsmiddelen volgens het RIVM in verreweg de meeste gevallen niet of niet goed beoordeeld op neurotoxiciteit en neurodegeneratieve gevolgen.[35] Het gaat daarbij om neurologische ziekten zoals Parkinson, Alzheimer en ALS. Ook de nationale toelatingsinstantie, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), erkent dat er op dit punt een hiaat is in de risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen.[36] Het RIVM stelt: "De relatie tussen blootstelling aan chemische stoffen, inclusief gewasbeschermingsmiddelen, en neurodegeneratieve aandoeningen is plausibel."[37]

Daarnaast wordt in de goedkeuringsprocedure geen aandacht besteed aan blootstelling via huisstof.[38] Daarom bestaat er geen inzicht in de gezondheidsrisico's via deze verspreidingsroute, terwijl uit onderzoek van het RIVM blijkt dat omwonenden van bollenvelden via huisstof chronisch worden blootgesteld aan bestrijdingsmiddelen.[39]

Ten derde wordt in de goedkeuringsprocedure geen rekening gehouden met de risico's van het gebruik van cocktails van bestrijdingsmiddelen voor de gezondheid en de natuur. Het is gebruikelijk dat gewassen met meerdere middelen worden bespoten. In de toelatingsprocedure wordt meestal alleen gekeken naar de risico's bij blootstelling aan een individueel middel. Cocktails van middelen kunnen echter velen malen giftiger zijn dan een individueel middel.[40] Zowel de Gezondheidsraad als het RIVM wijzen erop dat cocktails van middelen schadelijker kunnen zijn dan individuele middelen, maar dat hier bij de toelating meestal niet naar gekeken wordt.[41] Bovendien waarschuwen zij ervoor dat er in de toelatingsprocedure

34 Art. 4 Verordening (EG) Nr. 1107/2009. Dit wordt op twee niveaus beoordeeld: op EU-niveau wordt de werkzame stof beoordeeld, en op lidstaat-niveau wordt vervolgens gekeken of ook het gewasbeschermingsmiddel (het eindproduct) aan de toelatingseisen voldoet.
35 H. Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM rapport 2021.
36 Brief van Ctgb aan EFSA, 9 maart 2021, kenmerk 202103090024. Citaten: "*We would like to express our concerns with regard to a possible relation between the use of specific pesticides and the development of Parkinson's disease*" en "*there are many more currently approved active substances for which we do not know whether exposure could be associated with Parkinson's disease*". Te downloaden via: https://www.ctgb.nl/binaries/ctgb/documenten/brieven/2021/03/23/efsa-mogelijke-relatie-gewasbeschemingsmiddelen-en-ziekte-van-parkinson/Letter_possbile+relation+PP-P+and+Parkinson_Geredigeerd.pdf
37 H. Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM rapport 2021, p. 27.
38 Dit vormt op basis van Verordeningen 283/2013 en 284/2013 geen onderdeel dat moet worden onderzocht voordat goedkeuring voor een werkzame stof of gewasbeschermingsmiddel kan worden verkregen.
39 M.H.M.M Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM rapport 2019.
40 K.C. Paul e.a. 'A pesticide an iPSC dopaminergic neuron screen identifies and classifies Parkinson-relevant pesticides', *Nature Communications* 16 Mei 2023, p. 1-18.
41 Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, p. 23-24, Nr. 2024/07, RIVM, *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, Bilthoven 2022. Zie ook Biesebeek e.a., *Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken*, Bilthoven: RIVM. Briefrapport 2019-0031, p. 37.

onvoldoende rekening wordt gehouden met zogeheten aggregatie: blootstelling via verschillende routes (bijvoorbeeld vanuit de omgeving en via voedsel).[42]

Cocktails van bestrijdingsmiddelen kunnen ook effecten hebben op de natuur. Zo is in 2024 in de Bestrijdingsmiddelenatlas[43] de mengsel toxische druk toegevoegd. Hieruit blijkt dat ook als de concentraties van de afzonderlijke stoffen onder de milieunorm blijven, er soortenverlies kan ontstaan door een combinatie van stoffen. Door deze cocktaileffecten was in 2022 op meer dan 20 procent van de locaties zonder normoverschrijdingen, de toxische druk net zo hoog of zelfs hoger dan op locaties met normoverschrijdingen.

Ten vierde blijkt uit het recent afgeronde SPRINT onderzoek, een EU-breed onderzoek naar blootstelling van burgers en het milieu, dat in de huidige toelating van gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende wordt gekeken naar langetermijneffecten op de ontwikkeling van kwetsbare groepen, zoals kinderen en naar de effecten van chronische blootstelling aan een cocktail van middelen.[44]

Ten vijfde wordt in de toelatingsprocedure van bestrijdingsmiddelen in de laboratoriumtesten gekeken naar de effecten op slechts enkele soorten. Die soorten staan model voor een grotere groep: de honingbij voor de insecten, de regenworm voor het bodemleven en de watervlo voor het waterleven. Deze vereenvoudiging brengt het risico mee dat effecten op meer gevoelige organismen over het hoofd worden gezien. Verder vindt het veldonderzoek naar de effecten op insecten plaats onder gecontroleerde veldomstandigheden gedurende één groeiseizoen. Dit betekent dat de intergenerationele effecten niet of onvoldoende in beeld zijn.[45] Effecten op biodiversiteit zijn eveneens onvoldoende in beeld. In 2024 is de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) begonnen met het ontwikkelen van nieuwe richtsnoeren die moeten gaan bijdragen aan meer inzicht in de effecten van bestrijdingsmiddelen op biodiversiteit. Deze richtsnoeren zijn echter nog niet beschikbaar.[46]

Ten slotte kijkt het Ctgb bij de risicobeoordeling niet naar emissie van bestrijdingsmiddelen naar het water via drainage en oppervlakkige afstroming, waardoor de blootstelling van het waterleven aan bestrijdingsmiddelen wordt onderschat.[47]

42 Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, p. 23-24, Nr. 2024/07; Biesebeek e.a., *Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken*, Bilthoven: RIVM. Briefrapport 2019-0031.
43 www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl
44 https://sprint-h2020.eu/
45 Zie bijvoorbeeld het volgende onderzoek, waarin effecten van bestrijdingsmiddelen bij blootgestelde rupsen pas werden waargenomen bij de voortplanting van de vlinder. Volgens de Vlinderstichting blijven met de gebruikelijke risicobeoordeling op basis van directe sterfte blijven zulke uitgestelde effecten buiten beschouwing: www.vlinderstichting.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/fipronil-zaadcoating-leidt-tot-sterk-verminderde-voortplanting-van-koolwitjes; R. Gols, M.F. WallisDeVries & J.J.A. Van Loon, *'Reprotoxic effects of the systemic insecticide fipronil on the butterfly Pieris brassicae'', Proceedings of the Royal Society B* (2020) 20192665.
46 https://www.ctgb.nl/over-ctgb/organisatie/jaarbeeld-2024/mens-en-milieu
47 Kamerbrief Gewasbescherming: stand van zaken moties en toezeggingen van waterkwaliteit gerelateerde onderwerpen, 13 mei 2025, p. 3.

4 Ruimte voor lokale regels

Soms gaan lokale overheden ervan uit dat zij niet kunnen optreden tegen het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen, omdat het gebruik van deze middelen dan per definitie overal moet kunnen plaatsvinden. Dat is onjuist. Er bestaan meerdere grondslagen voor provinciale regelgeving, die kan bestaan naast, en in aanvulling op, de toelatingsprocedure van bestrijdingsmiddelen en de nationale wetgeving.

Voorzorgsbeginsel

Verordening (EG) Nr. 1107/2009 bevat de regels over de toelating van bestrijdingsmiddelen. Deze verordening bepaalt expliciet dat landen, in aanvulling op die regels, uit voorzorg maatregelen kunnen treffen als er onzekerheid bestaat over de risico's voor mens, dier of milieu (art. 1 lid 4):

> "De bepalingen van deze verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu. In het bijzonder worden de lidstaten er niet van weerhouden het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen."

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) staat bestuursorganen expliciet toe om op basis van het voorzorgsbeginsel regels te stellen die het grondgebruik beperken. In een uitspraak over de geitenhouderijstop die was ingevoerd door provincie Zuid-Holland, bepaalde de ABRvS dat provincies het effect van veehouderijen op volksgezondheid als belang mogen betrekken in het kader van de ruimtelijke ordening. Voor zover dit effect onzeker is en nader onderzoek nodig is, mag de provincie uit voorzorg bepaalde ontwikkelingen verbieden. Het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico is primair een bestuurlijke taak. Dit geeft de provincie beleidsruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit, uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.[48]

Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden: bescherming drinkwater, Natura 2000 en KRW-beschermde gebieden

De Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) verplicht Nederland om bepaalde kwetsbare water- en natuurgebieden te beschermen tegen schade door bestrijdingsmiddelen.

Artikel 11, lid 2, onder c van de richtlijn bevat een totaalverbod op het gebruik en de opslag van bestrijdingsmiddelen in beschermingszones die lidstaten moeten aanwijzen *"voor oppervlaktewater en grondwater dat wordt gebruikt voor de onttrekking van drinkwater"*.[49] Op grond van artikel 12 van de richtlijn geldt daarnaast ook een plicht om in bepaalde kwetsbare gebieden het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren. De gebieden waar artikel 12 op ziet, zijn onder meer gebieden die als beschermd zijn aangewezen onder de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG, hierna: KRW) en Natura 2000-gebieden. Het gaat bij KRW-beschermde gebieden om waterlichamen waaruit drinkwater wordt gewonnen, maar daarnaast onder meer ook om recreatie- en zwemwater, gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen[50] en nutriëntengevoelige gebieden.[51] Wanneer er in die KRW-beschermde gebieden of Natura 2000-gebieden toch bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, moet volgens de Richtlijn de voorkeur worden gegeven aan laag-risico of biologische bestrijdingsmiddelen.

Ten slotte, bevat artikel 12, onder a ook een minimalisatieplicht in gebieden met kwetsbare groepen. Ook dit laat zien dat een toegelaten middel niet zomaar overal veilig gebruikt kan worden.

De Europese wetgever heeft dus in de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden bepaald dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen moet worden geminimaliseerd in Natura 2000-gebieden en beschermde KRW-gebieden (waaronder grondwaterbeschermingsgebieden). Het idee dat als een bestrijdingsmiddel eenmaal op de markt is toegelaten, het op alle locaties veilig gebruikt kan en mag worden, strookt niet met het Europese recht.

In 2025 deed het Hof Den Bosch een interessante uitspraak over artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden.[52] Het Hof concludeert dat artikel 12(a) van de Richtlijn (de minimalisatieplicht in gebieden met kwetsbare groepen) in Nederland niet goed wordt uitgevoerd (r.o. 3.43). Het Hof merkt op dat de beperkingen in Nederland enkel zien op professioneel gebruik buiten de landbouw en niet op gebruik binnen de landbouw (waar het meeste gebruik plaatsvindt).[53] Dit is ook het geval bij gebruik op agrarische percelen in KRW-beschermde gebieden (zoals grondwaterbeschermingsgebieden) en Natura 2000-gebieden. Hoewel er in Nederland een verbod geldt op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw (art. 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden), gelden voor landbouwpercelen binnen deze kwetsbare ecologische gebieden vaak geen of slechts geringe beperkingen. Op basis van artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan Nederland bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de kwetsbare gebieden uit artikel 12 van de Richtlijn verbieden. Dat is niet gebeurd.

Rechtspraak

Uit de Nederlandse rechtspraak blijkt eveneens dat toegelaten bestrijdingsmiddelen niet veilig op alle locaties gebruikt kunnen worden. Recent bepaalde de ABRvS, in navolging van de Rechtbank Noord-Nederland,[54] dat een teeltwissel naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied niet kan plaatsvinden zonder natuurvergunning omdat het een schadelijk effect kan hebben op het natuurgebied.[55] Daarom moet op grond van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) een passende beoordeling uitgevoerd worden. Als daaruit blijkt dat er een schadelijk effect kan zijn op het N2000-gebied, dan kan de activiteit in principe niet plaatsvinden tenzij aan strikte vereisten is voldaan.[56]

Daarnaast zijn er verschillende civiele rechters die het gebruik van bestrijdingsmiddelen (deels) hebben verboden ter bescherming van omwonenden. De rechtbanken Noord-Nederland,[57] Oost-Brabant,[58] Limburg[59] en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden[60] hebben (gedeeltelijke) verboden opgelegd op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de lelieteelt. Deze zaken betroffen lagere instanties, maar inmiddels heeft het Hof Den Bosch deze rechtspraak bevestigd.[61] Het Hof ging daarbij uitgebreid in op de hiaten in de risicobeoordeling en de link met de ziekte van Parkinson en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen. Het grootschalige middelengebruik in deze teelt binnen een straal van 250 meter van woonlocaties was daarom onrechtmatig.[62]

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet

De Europese verordening over de toelating van bestrijdingsmiddelen (Verordening (EG) Nr. 1107/2009) werkt rechtstreeks door in het Nederlandse rechtsstelsel. In aanvulling op deze verordening zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (verder: Wgb) regels gesteld over onder meer het Ctgb en het toezicht op en de naleving van de gebruiksvoorschriften van toegelaten bestrijdingsmiddelen. De Wgb biedt provincies geen grondslag om zelf regels te stellen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

48 ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238, r.o. 11.3-11.4. Zie ook ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3 en 5.1 voor een soortgelijke uitspraak, maar dan tegen een gemeente.

49 Zie ook de considerans bij de richtlijn, overweging 15: "Het gebruik van pesticiden in gebieden bestemd voor onttrekking van drinkwater, op of langs transportwegen, bijvoorbeeld spoorwegen, of op verharde of zeer doorlaatbare oppervlakken kan resulteren in een hoger risico van verontreiniging van het aquatische milieu. In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden derhalve zoveel mogelijk te worden beperkt of, indien passend, achterwege te worden gelaten."

50 Aangenomen wordt dat de viswateren en schelpdierwateren hieronder vallen. Zie: Besluit van 15 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit.

51 Zie voor een opsomming van alle onder de KRW beschermde gebieden: Bijlage IV, onder 1(i) bij de KRW.

52 Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

53 Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.43.

54 Rechtbank Noord-Nederland 29-07-2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3487. Zie ook: Rechtbank Noord-Nederland 22-10-2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4141.

55 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 (Holtingerveld).

56 Meer hierover in H 9 van deze handleiding.

57 Rechtbank Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.

58 Rechtbank Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440.

59 Rechtbank Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.

60 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

61 Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

62 Het jaarlijkse bestrijdingsmiddelengebruik in de lelieteelt is 113,7 kg/hectare (CBS, *Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing.* CBS Statline 12 oktober 2022). Ter vergelijking: het gemiddelde gebruik bij snijmais is 0,8 kg/hectare.

De Omgevingswet biedt die mogelijkheid wel. Provincies moeten een omgevingsverordening vaststellen waarin de regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen (art. 2.6 Ow). Die verordening bevat de regels die nodig zijn voor de taken die aan de provincie zijn opgedragen, waaronder de bescherming van grondwater voor menselijke consumptie. In die verordening kan de provincie, als dat voor provinciale belangen nodig is, instructieregels stellen over de inhoud van omgevingsplannen van gemeenten en over de waterschapsverordeningen. De provincie is verplicht om bij het stellen van instructieregels over het omgevingsplan rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid.[63]

Een beperking van de Omgevingswet is dat deze wet niet gaat over onderwerpen die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld (art. 1.4 Ow). Of zo'n andere wet uitputtend is of niet, volgt uit het doel dat de wetgever voor ogen had (meestal te herleiden uit de memorie van toelichting). Als een onderwerp uitputtend in een andere wet is geregeld, mag de Omgevingswet er geen regels over stellen en mogen ook de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening geen regels over die onderwerpen bevatten. De vraag is dus in hoeverre de Wgb uitputtend is bedoeld. Zoals hiervoor aangegeven, is de Europese verordening over de toelating van bestrijdingsmiddelen (Verordening (EG) Nr. 1107/2009) niet uitputtend bedoeld. De verordening biedt expliciet de ruimte om op grond van het voorzorgsbeginsel extra regels te stellen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Het is daarom logisch dat ook de Wgb niet uitputtend is bedoeld. Bovendien heeft het Rijk zelf ook extra regels gesteld over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in het Besluit activiteiten leefomgeving, een AMvB op grond van de Omgevingswet. Dit laat zien dat de wetgever zelf ook van mening is dat de Wgb niet uitputtend is bedoeld. Het is daarom mogelijk om in de omgevingsverordening regels te stellen over bijvoorbeeld de wijze waarop bestrijdingsmiddelen worden gebruikt of zones aan te geven waarin vanwege bijvoorbeeld het belang van bescherming van het milieu, de natuur of de gezondheid geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt.

63 Art. 2.1 lid 4 Ow: "Onverminderd het derde lid wordt bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid".

5 Taken van de provincie

Bescherming Natura 2000-gebieden

Het is een wettelijke taak van provincies om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden gehaald worden. Bestrijdingsmiddelen kunnen een negatief effect hebben op Natura 2000-gebieden. Daarom nemen sommige provincies in Natura 2000-beheerplannen een paragraaf op over het (beperken van) gebruik van bestrijdingsmiddelen (meer hierover in hoofdstuk 9). Het belang van de regulerende taak van provincies op dit onderwerp neemt toe doordat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in en rondom Natura 2000 in de toekomst kan intensiveren. Volgens een rapport van CLM is de verwachting dat door het wegvallen van de derogatie meer grasland zal worden omgezet naar andere gewassen.[64] Dit geldt eveneens voor het omzetten van grasland naar andere gewassen wanneer bedrijven worden uitgekocht om stikstofemissie te reduceren.

Verder geldt zoals gezegd op grond van artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden een plicht om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren op percelen die in Natura 2000-gebieden liggen. Wanneer er in een Natura 2000-gebied toch bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, moet volgens deze richtlijn de voorkeur worden gegeven aan laag-risico of biologische bestrijdingsmiddelen. Het Nationaal Actieplan Duurzaam Gebruik Pesticiden 2022-2025, waarin wordt aangegeven hoe de richtlijn in Nederland wordt uitgevoerd, laat zien dat het Rijk de uitvoering van deze verplichting overlaat aan de provincies. Volgens het Rijk moeten provincies waar nodig specifieke gebiedsgerichte maatregelen met betrekking tot

64 CLM, *Gewasbeschermingsmiddelen en bollen in grondwaterbeschermingsgebieden in Gelderland*, juli 2024, p. 5

65 Geactualiseerd Nationaal Actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 10. Op grond van art. 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan Nederland bij AMvB een verbod instellen op gebruik van bestrijdingsmiddelen in de kwetsbare gebieden genoemd in artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden; onder andere natuurgebieden en gebieden die worden beschermd omdat er drinkwater wordt onttrokken. Dit heeft Nederland echter niet gedaan.

het duurzaam gebruik van pesticiden opnemen in (beheer)plannen om de kwaliteits- en instandhoudingsdoelen te realiseren.[65]

Soms wordt aangenomen dat in Natura 2000-gebieden geen landbouwgrond ligt. Dit is echter onjuist: ook midden in Natura 2000-gebieden ligt (particuliere) landbouwgrond.[66] Er geldt weliswaar een landelijk verbod op het professioneel gebruiken van bestrijdingsmiddelen buiten de landbouw.[67] Dit leidt echter niet tot een minimalisatie of verbod van het gebruik van bestrijdingsmiddelen op landbouwgronden die in Natura 2000-gebieden gelegen zijn.

Bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen

Bestrijdingsmiddelen worden veelvuldig aangetroffen in drinkwaterbronnen. Volgens het RIVM werden volgens de gebiedsdossiers (2018/2019) in 28% van de drinkwaterwinningen uit grondwater normoverschrijdingen door bestrijdingsmiddelen gemeten. Bij de oppervlaktewaterwinningen vormen bestrijdingsmiddelen een probleemstof bij 83% van de innamepunten.[68]

Provincies zijn verantwoordelijk voor de bescherming van het grondwater in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.[69] Een omgevingsverordening moet in ieder geval regels bevatten over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege drinkwaterwinning. [70]

De Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) bevat specifieke regels over de bescherming van drinkwater tegen vervuiling met bestrijdingsmiddelen.[71] Artikel 11 lid 2, onder c van deze richtlijn verplicht lidstaten om beschermingszones aan te wijzen voor de winning van drinkwater uit oppervlakte- en grondwater waarbinnen geen pesticiden mogen worden gebruikt of opgeslagen. Dit gaat in elk geval om de waterwingebieden (de directe zone rondom het drinkwateronttrekkingspunt) en mogelijk ook om de bredere grondwaterbeschermingsgebieden. Artikel 12 verplicht lidstaten daarnaast om in gebieden die als beschermd zijn aangewezen onder de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG, hierna: KRW), het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren.[72] Hieronder vallen ook de grondwaterbeschermingsgebieden,[73] en andere beschermde wateren zoals zwemwateren, nutriëntengevoelige gebieden en water waar beschermde diersoorten voorkomen.[74] Als in deze gebieden toch bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, moeten eerst laag risico middelen en biologische bestrijdingsmiddelen worden overwogen.

Momenteel voert Nederland deze Europese regels niet (goed) uit. Er bestaat geen plicht voor agrariërs om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te minimaliseren of de voorkeur te geven aan laag-risicomiddelen of biologische bestrijdingsmiddelen. In 6 van de 12 provincies geldt er zelfs geen totaalverbod in de waterwingebieden (de directe cirkel rondom de wateronttrekkingspunt).[75] In november 2022 nam de Tweede Kamer een motie aan om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te stoppen.[76] Die motie is vooralsnog niet omgezet in rijkswetgeving.

Wel zijn middelen met prioritaire stoffen vanuit het Rijk in grondwaterbeschermingsgebieden verboden (art. 27a Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Dit is een handjevol middelen met daarin stoffen die onder de Kader Richtlijn Water als prioritair zijn aangewezen.[77] Daarnaast geldt in grondwaterbeschermingsgebieden een strengere uitspoelnorm.[78] Hierdoor gelden voor (slechts) 16,3% van de toegelaten middelen extra gebruiksbeperkingen binnen grondwaterbeschermingsgebieden.[79]

Kortom, momenteel is er geen landelijke verbod of plicht tot minimalisatie van bestrijdingsmiddelengebruik in grondwaterbeschermings- of waterwingebieden en zijn de provincies aan zet. In juni 2022 en opnieuw in mei 2025 bevestigde de minister van LVVN dat provincies het bevoegd gezag zijn om beperkingen aan het gebruik in grondwaterbeschermings- en waterwingebieden in te voeren.[80]

Doelen Kaderrichtlijn Water en Grondwaterrichtlijn

De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn (GWR) hebben als doel om een goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen te bereiken, en een goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Een onderdeel van de chemische doelen voor grondwaterlichamen is een maximale concentratie van bestrijdingsmiddelen van 0,1 µg/l per stof en 0,5 µg/l voor de totale concentratie aan stoffen. In aanloop naar het bereiken van deze doelen (uiterlijk eind 2027) mag de kwaliteit van grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen niet verslechteren.

De provincie is verantwoordelijk voor het behalen van de goede kwantitatieve toestand en goede chemische toestand van grondwaterlichamen en voor het ombuigen van stijgende trends van concentraties verontreinigende stoffen in grondwaterlichamen. Alle overheden gezamenlijk zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van achteruitgang van de toestand van grondwaterlichamen.
Als uit monitoring blijkt dat de doelen niet worden gehaald, verplicht de KRW om extra maatregelen te nemen. In de komende paar jaar komt dit op de bestuurlijke tafel te liggen, want de tussenevaluatie van de KRW laat zien dat veel doelen niet zullen worden gehaald.[81] Provincies, waterschappen en het Rijk zouden feitelijk nu al extra maatregelen moeten nemen.

Aanvullende rol van provincies t.o.v. gemeenten bij functietoedeling

Gemeenten zijn als eerste aan zet om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en dus ook voor het stellen van regels om te zorgen dat agrarische activiteiten geen onaanvaardbare gezondheidsrisico's opleveren voor omwonenden. Dat betekent echter niet

66 Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water - Schending van Europese verplichtingen, Natuur & Milieu mei 2024 (te downloaden via: https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Bestrijdingsmiddelen-in-Nederlandse-natuur-en-water-versie-7-PDF.pdf
67 Art. 27b Besluit gewasbescherming en biociden.
68 Staat drinkwaterbronnen, RIVM 2020 (www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0179.pdf) ,p. 40.
69 Art. 2.18 lid 1 onder c Omgevingswet.
70 Art. 7.11 lid 1 onder b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
71 De considerans (punt 15) van deze richtlijn bepaalt: "Het gebruik van pesticiden in gebieden bestemd voor onttrekking van drinkwater [...] kan resulteren in een hoger risico van verontreiniging van het aquatische milieu. *In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden derhalve zoveel mogelijk te worden beperkt of, indien passend, achterwege te worden gelaten.*"
72 Artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden luidt als volgt: *"De lidstaten dragen er zorg voor dat, met inachtneming van de eisen inzake hygiëne, volksgezondheid en biodiversiteit, of van de resultaten van desbetreffende risicobeoordelingen, het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden. Er worden passende risicobeheersmaatregelen genomen en in eerste instantie worden het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en biologische bestrijdingsmiddelen overwogen."*
73 Zie art. 6 lid 2, art. 7 lid 1 KRW en Bijlage IV, onder 1(i) bij de KRW.
74 Zie bijlage IV van de KRW voor een lijst met alle KRW-beschermde gebieden.
75 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze problematiek in waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden, het agrarisch landgebruik in deze gebieden en de provinciale regelgeving het rapport: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water - Schending van Europese verplichtingen, Natuur & Milieu mei 2024 (te downloaden via: https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Bestrijdingsmiddelen-in-Nederlandse-natuur-en-water-versie-7-PDF.pdf).
76 Kamerstukken 2022/23, 27 858, nr. 587.

77 CLO: "De huidige gewasbeschermingsmiddelen vallen voornamelijk onder de "specifiek verontreinigende stoffen" en voor een klein deel onder de "prioritaire stoffen"."(https://www.clo.nl/indicatoren/nl054711-gewasbeschermingsmiddelen-in-oppervlaktewater-2013-2023). Zie ook: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024.
78 Art. 8e Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden: er mag 0,01 µg/liter van een middel in het grondwater terechtkomen, terwijl dit normaal 0,1 µg/liter mag zijn.
79 Zie bijlage 10 bij het rapport 'Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024' met daarin een lijst met middelen waarvoor in 2024 een beperking gold in grondwaterbeschermingsgebieden.
80 Kamerstukken 2022/23, 27 858, nr. 617, p. 2;Kamerstuk 2024/25, 27858, nr. 714, p. 48.
81 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw.
82 Zie onder meer ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1819, r.o. 4.3.
83 Kamerstukken II 2013–2014, 33 962, nr. 3. p. 400. .

dat de provincie geen rol meer heeft. Als er bovengemeentelijke aspecten spelen, kan de provincie haar instrumenten inzetten om zelf een bijdrage te leveren aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[82] Bij bovengemeentelijke aspecten kan worden gedacht aan emissies die de gemeentegrenzen overschrijden, maar ook aan de concurrentie tussen gemeenten op economisch gebied (zoals dat ook kan spelen bij de vestiging van veehouderijen, glastuinbouw of het ontwikkelen van bedrijfsterreinen).[83] Zo is het denkbaar dat de provincie gemeenten met instructieregels verplicht om de gezondheidseffecten van agrarische activiteiten op een bepaalde manier mee te wegen bij het vaststellen van het omgevingsplan, als de vrees bestaat dat gemeenten dat uit zichzelf niet zouden doen. Voorwaarde is wel dat de provincie het beschermen van de gezondheid als provinciaal belang beschouwt. Dat kan bijvoorbeeld blijken uit de omgevingsvisie, een programma of een ander beleidsdocument. Daarnaast moet onderbouwd worden dat het treffen van maatregelen niet doeltreffender kan plaatsvinden op het niveau van gemeenten. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als blijkt dat gemeenten allemaal iets anders doen, terwijl de gezondheidsafwegingen in alle gemeenten dezelfde zijn, of als verschillen in lokale regelgeving leiden tot oneerlijke concurrentie tussen agrariërs. Het is lastig uit te leggen waarom er in de ene gemeente wel tot pal naast een woning of schoolplein gespoten kan worden, terwijl in een andere gemeente 250 meter afstand gehouden moet worden.

Natuurherstelverordening[84]

De Natuurherstelverordening bevat een aantal verplichtingen die raken aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De verordening verplicht tot het nemen van herstelmaatregelen om aangetaste ecosystemen te herstellen.[84] Habitattypen moeten in een goede toestand worden gebracht en zo nodig worden uitgebreid.[85] Leefgebieden van beschermde soorten moeten in kwantiteit en kwaliteit worden verbeterd.[86] Wetenschappelijk onderzoek wijst op een nadelig effect van bestrijdingsmiddelen op de biodiversiteit (zie hoofdstuk 3).

Het is nog niet duidelijk welke onderdelen van de overheid uitvoering moeten gaan geven aan deze verordening. Gelet op de taken van provincies op het gebied van natuur (Natura 2000, NNN, soortenbescherming) ligt het voor de hand dat provincies een belangrijke rol spelen bij het halen van de doelen uit de verordening. Die doelen hebben ook gevolgen voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Op twee plekken verwijst de verordening expliciet naar het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Allereerst vraagt de verordening om “passende en doeltreffende” maatregelen die de diversiteit van bestuivers verbeteren en bestuiverpopulaties vanaf 2031 doen toenemen totdat een “bevredigend niveau” is bereikt (art. 10 lid 1).[87] Maatregelen moeten worden opgenomen in een nationaal herstelplan. Bijlage VII noemt als voorbeeld: “Het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen [...] stopzetten of verminderen.”[88]

84 Artikel 1, eerste lid, Natuurherstelverordening.
85 Artikel 4, eerste en vierde lid, Natuurherstelverordening.
86 Artikel 4, zevende lid, Natuurherstelverordening.
87 Uitgebreid hierover: .J. de Leeuw, “De bescherming van bestuivers in het Europese natuurbeschermingsrecht en het wettelijk kader voor gewasbeschermingsmiddelen”, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2025/1.
88 Bijlage VII van de Natuurherstelverordening, punt 19. Ook de Preambule van de verordening noemt “dat er aanzienlijke uitdagingen blijven bestaan bij het aanpakken van de oorzaken van de daling van het aantal bestuivers, *waaronder het gebruik van bestrijdingsmiddelen* (Preambule van de Natuurherstelverordening, punt 52). Zie ook punt 53 van de Preambule en DE Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *‘Herziening van het EU-initiatief inzake bestuivers Een “New Deal” voor bestuivers’*.
89 Artikel 11, eerste lid, Natuurherstelverordening.
90 Artikel 11, tweede lid, Natuurherstelverordening.
91 Bijlage IV van de Natuurherstelverordening.

Ten tweede moeten herstelmaatregelen worden getroffen om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren.[89] Minstens twee landbouwecosysteem-indicatoren moeten een “bevredigende niveau” bereiken.[90] Deze indicatoren zijn: i) de graslandvlinderindex, ii) de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland en iii) het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. Graslandvlinders kunnen schade ondervinden door blootstelling aan bestrijdingsmiddelen. Om als ‘landschapselementen met hoge diversiteit’ mee te tellen voor het te behalen percentage, mogen deze landschapselementen niet worden behandeld met bestrijdingsmiddelen. [91]

6 Regels in de omgevingsverordening

Doel en reikwijdte van de omgevingsverordening

In de omgevingsverordening staan alle regels over de fysieke leefomgeving die de provincie nodig vindt om de provinciale taken en belangen te behartigen. Deels zijn dit onderwerpen die de provincie verplicht moet opnemen vanwege de instructieregels die het Rijk heeft gesteld in hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo zijn provincies verplicht om regels te stellen ter bescherming van het grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterwinning in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 7.11 Bkl) en regels in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het Natuurnetwerk Nederland (paragraaf 7.3.1 Bkl). Maar daarnaast neemt de provincie ook regels op vanwege provinciale belangen, die niet afdoende door de gemeenten of waterschappen kunnen worden behartigd.

Maatwerk op het Besluit activiteiten leefomgeving

Bij het reguleren van bestrijdingsmiddelengebruik in de agrarische sector, moet de provincie zich realiseren dat het Rijk in het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal) al milieuregels over de agrarische sector heeft gesteld. Alle soorten agrarische bedrijven zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in afdeling 3.6 van het Bal. Het Bal geeft in artikel 2.12 aan provincies de bevoegdheid om maatwerkregels over milieubelastende activiteiten te stellen. Regels over bestrijdingsmiddelengebruik in de agrarische sector in de omgevingsverordening, die bedoeld zijn om het milieu of de gezondheid te beschermen, zijn per definitie maatwerkregels op het Bal. Op grond van de Omgevingswet moet de provincie bij het stellen van maatwerkregels de strekking van de rijksregels over milieubelastende activiteiten in acht nemen.[92] Dat houdt onder meer in dat de provincie bij het stellen van maatwerkregels moet zorgen dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid en het milieu worden genomen. Het Bal geeft ook de bevoegdheid om in de omgevingsverordening aanvullende meldplichten op te nemen (art. 2.14 Bal) of aanvullende vergunningplichten (art. 2.15 Bal).

Algemene regels

Het eerste gereedschap om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren, is het stellen van algemene (maatwerk)regels in de omgevingsverordening. Dit zijn direct werkende regels die voor iedereen bindend zijn. De provincie kan handhavend optreden als de algemene regels niet worden nageleefd. In de omgevingsverordening en daarbij behorende geometrische kaarten kan de provincie bijvoorbeeld spuitvrije zones in en rondom kwetsbare locaties zoals natuurgebieden of drinkwatergebieden instellen. Daarnaast zouden grenzen gesteld kunnen worden aan de hoeveelheid toe te passen bestrijdingsmiddelen of de soort bestrijdingsmiddelen (bijvoorbeeld: alleen laag-risico en biologische middelen).

Verder kan gedacht worden aan een verbod op bepaalde intensief bespoten teelten, zoals lelieteelt, bollenteelt of pootaardappelen. Daarbij is wel van belang dat wordt voorzien in een uitzondering op het verbod als de teler kan aantonen dat er enkel gebruik gemaakt wordt van biologische of laag-risico middelen. In plaats van een verbod zou ook een vergunningsplicht kunnen worden ingesteld voor bepaalde teelten. De provincie kan dan door middel van het spuitschema van de teler controleren of het gebruik van bestrijdingsmiddelen niet te hoog is. Ook is het mogelijk om in de omgevingsverordening op te nemen dat met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van het verbod. Daarnaast moet een teeltverbod goed gemotiveerd worden om te voorkomen dat er strijd is met het gelijkheidsbeginsel/ verbod op willekeur (zie voor meer hierover de paragraaf hieronder over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

De provincie kan de regels aanvullen met een meldplicht of informatieplicht. Bijvoorbeeld de verplichting om 4 weken van tevoren te melden dat bepaalde teelten worden gestart. Zo weet de provincie waar en wanneer er toezicht op het bestrijdingsmiddelengebruik moet worden ingepland.

Bij een algemene regel in de omgevingsverordening dient expliciet te worden gemaakt vanuit welk doel deze regel wordt gesteld. Hierbij moet worden aangesloten bij de doelen van de Omgevingswet, zoals de bescherming van de gezondheid, het milieu en de natuur.

92 Art. 4.6 lid 2 in samenhang met art. 4.22 lid 2 Ow.

Voorbeeldregels

Voorbeeldregel verbod in grondwaterbeschermingsgebieden
In verschillende omgevingsverordeningen hebben provincies al een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en biociden in waterwingebieden ingevoerd. Dit verbod zou simpel uitgebreid kunnen worden naar grondwaterbeschermingsgebieden. Daarbij zou, in lijn met artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) een uitzondering gemaakt kunnen worden voor middelen met een laag risico en biologische (SKAL) middelen.

Verboden activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden[93]

1. Het is verboden om in een grondwaterbeschermingsgebied een bestrijdingsmiddel[94] voorhanden te hebben, in voorraad te hebben of toe te passen
2. Het eerste lid geldt niet voor gewasbeschermingsmiddelen:
   a. met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en;
   b. die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Voorbeeldregel spuitvrije zone rondom natuur
Ter bescherming van kwetsbare ecologische gebieden kan een spuitvrije zone worden ingesteld waar enkel biologische (SKAL) of laag-risicomiddelen gebruikt kunnen worden.

Algemene regel spuitvrije zone Natura 2000-gebied en NNN

1. Met het oog op het beschermen van Natura 2000-gebieden en gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland is het verboden om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken in de spuitvrije zone natuur*.
2. Het eerste lid geldt niet voor gewasbeschermingsmiddelen:
   a. met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en;
   b. die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

* Bij een dergelijke regel dient de provincie een verwijzing toe te voegen naar een kaart waarop deze 'spuitvrije zones' zijn aangegeven.
van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

93 Deze bepaling is grotendeels gebaseerd op art. 4.4 lid 2 van de Omgevingsverordening provincie Flevoland.
94 In dit geval is voor de term bestrijdingsmiddel

De afstand van de zone is nader in te vullen. Met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel dient een afstand te worden gekozen die wetenschappelijk kan worden onderbouwd.

Voorbeeldregel sierteeltverbod
Soms bestaat de wens om bepaalde intensief bespoten teelten te verbieden. Daarbij gaat het vaak om sierteelt en dan vooral om bloembollen- of lelieteelt. Zo heeft de provincie Gelderland het grondgebonden telen van bloembollen in grondwaterbeschermingsgebieden verboden.[95]

Naast zones waar geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt, kan een provincie in de omgevingsverordening zones aanwijzen in of rondom kwetsbare gebieden waar bepaalde intensief bespoten teelten, zoals bollen- en bloementeelt, niet zijn toegestaan. Deze 'sierteeltvrije zones' worden niet gedefinieerd, maar geconcretiseerd in een plankaart bij de omgevingsverordening.

Algemene regel bollen- en bloementeelt

1. Met het oog op het beschermen van de gezondheid, het milieu en de natuur is binnen de 'sierteeltvrije zone' sierteelt niet toegestaan.
2. Het eerste lid geldt niet voor teelten waarin enkel gebruik gemaakt wordt van gewasbeschermingsmiddelen:
   a. met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en;
   b. die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Intensief bespoten teelten zoals aardappelen en uien blijven in dit concrete voorbeeld wel mogelijk naast gevoelige functies en locaties, maar de regel kan naar die teelten uitgebreid worden om zo alle intensief bespoten teelten te reguleren. Met het oog op de evenredigheid is biologische sierteelt van het verbod uitgesloten. Het is belangrijk om een verbod op sierteelt goed te onderbouwen om te voorkomen dat het niet strijdig is met het verbod op willekeur (zie hierna, onder algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Instructieregels

Op grond van artikel 4.2 lid 2 van de Omgevingswet heeft het de voorkeur dat provincies hun provinciale beleid juridisch laten doorwerken in de omgevingsplannen van gemeenten via instructieregels in de omgevingsverordening. Gemeenten zijn verplicht om aan de provinciale instructieregels te voldoen. Door te werken met instructieregels, zorgen provincies ervoor dat gemeenten de provinciale belangen meenemen bij wijzigingen van het omgevingsplan. Bij het stellen van instructieregels kan de provincie bepalen binnen welke termijn aan de instructieregel moet worden voldaan.[96] Om de transitiestrategie van gemeenten voor de implementatie van de Omgevingswet niet te doorkruisen, kiezen provincies er vaak voor om

95 Art. 4.20 lid 1 sub f Omgevingsverordening Gelderland.
96 Artikel 2.23 lid 4 Omgevingswet.

een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op instructieregels (zie ook hierna).[97] Het stellen van een termijn is dan niet meer nodig.

Een voordeel van het werken met instructieregels is dat gemeenten op grond van het Bal bevoegd gezag zijn voor het toezicht op agrarische milieubelastende activiteiten. Als de provincie instructieregels stelt die de gemeente verplichten om (maatwerk)regels te stellen in het omgevingsplan over bijvoorbeeld spuitvrije zones, blijft het toezicht rondom alles wat met de betreffende agrarische activiteit te maken heeft in één hand. In de instructieregels voor het omgevingsplan kan de provincie aangeven op welke locaties een spuitverbod geldt of welke teelten in welk gebied niet zijn toegestaan. Daarbij kan ook worden bepaald dat de instructieregel niet van toepassing is op landbouwgronden waarop gecertificeerde biologische teelt plaatsvindt.

Voorbeeld instructieregels

Gezondheid

Provincies kunnen een instructieregel opnemen die gemeenten verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met de gezondheidseffecten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Gemeenten moeten bij alle besluiten al rekening houden met de gezondheid.[98] Een dergelijke instructieregel kleurt deze plicht verder in door te verduidelijken dat het hierbij ook gaat om het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Modelbepaling Instructieregel gezondheid

1. In een omgevingsplan dat agrarische activiteiten toelaat, wordt rekening gehouden met de effecten van die activiteiten op de gezondheid van omwonenden.
2. Aan het eerste lid wordt in ieder geval voldaan als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in een zone van <x> m rond woningen, scholen en zorginstellingen wordt verboden of beperkt tot gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009 en/of gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Gebruiksverbod in specifieke gebieden

Om te zorgen dat gemeenten een verbod of beperking in een bepaald gebied doorvertalen naar de functietoedeling op die locaties, is aan te bevelen hierover een instructieregel op te nemen. Zo heeft de provincie Overijssel een instructieregel opgenomen waarin gemeenten wordt opgedragen om in grondwaterbeschermingsgebieden het op of in de bodem brengen van vloeistoffen met daarin schadelijke stoffen in het omgevingsplan te verbieden.[99]

97 Artikel 4.16 Omgevingswet.
98 Art. 2.1 lid 4 Ow: "Onverminderd het derde lid wordt bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid".
99 Art. 4.79 lid 2 sub b Omgevingsverordening Overijssel.

Modelbepaling instructieregel grondwaterbeschermingsgebieden

1. Het omgevingsplan bevat een verbod om binnen een grondwaterbeschermingsgebied gewasbeschermingsmiddelen of biociden te gebruiken.
2. Het omgevingsplan kan, in afwijking van het eerste lid, toestaan dat gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009 en/of gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Verbod uitbreiding sierteelt

Een provincie kan een gemeente, bij een provinciaal belang, ook instrueren de uitbreiding van bepaalde agrarische activiteiten in het omgevingsplan aan banden te leggen. Zo instrueren verschillende provincies, omwille van de gezondheid, gemeenten om in het omgevingsplan de nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen uit te sluiten.[100] Een soortgelijke instructieregel zou opgenomen kunnen worden over de uitbreiding van sierteelt, hoewel het daarbij belangrijk is om voldoende te motiveren waarom enkel de uitbreiding van sierteelt - en niet ook andere intensief bespoten teelten - aan banden wordt gelegd (daarover meer onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Modelbepaling verbod uitbreiding sierteelt[101]

"Het pmgevingsplan sluit de teelt van bloembollen en andere siergewassen uit, tenzij het gaat om:

a. bestaand gebruik;
b. het gebruik gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, of;
c. gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Meer mogelijkheden onder de Omgevingswet: afschaffen standaard overgangsrecht

Onder de oude Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moest de gemeente het zogeheten standaard overgangsrecht opnemen in een nieuw bestemmingsplan. Dit verplichte overgangsrecht hield o.a. in dat rechtmatig bestaand gebruik van gronden (art. 3.2.2. Bro) moest worden gerespecteerd. Bestemmingsplannen – en daarmee ook de instructieregels van de provincie over bestemmingsplannen – konden daarom niet direct ingrijpen in bestaande situaties. Daarom concludeert professor Koeman dat het onder het oude recht voor gemeenten lastig was om pesticidevrije-zones rondom omwonenden in te voeren als daarmee bestaand agrarisch grondgebruik wordt doorbroken.[102] Hij merkt echter op dat er onder de

100 Zie bijvoorbeeld art. 4.44 van de Omgevingsverordening Overijssel.
101 Deze bepaling is deels gebaseerd op artikel 3.5, aanhef en onder c Bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Opsterland (met o.a. een verbod op nieuwe sierteelt) en art. 4.44 van de Omgevingsverordening Overijssel (met een instructieregel voor gemeenten over de geitenhouderij-stop).
102 N.S.J. Koeman, Juridisch advies spuitvrije zones. 11 mei 2020 (in opdracht van de Tweede Kamer).

Omgevingswet géén verplichting meer bestaat om het overgangsrecht op te nemen in het omgevingsplan. Hierdoor hebben gemeenten meer mogelijkheden om in te grijpen op bestaand agrarisch gebruik, inclusief het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Gevolg is dat ook de provincie meer mogelijkheden heeft om via instructieregels aan te sturen op het aanpassen van bestaand agrarisch gebruik door gemeenten.

Voorbereidingsbesluit

Het stellen van nieuwe instructieregels in de omgevingsverordening, gevolgd door het stellen van regels in het omgevingsplan in lijn met die instructieregels, kan veel tijd in beslag nemen. In de tussentijd kunnen activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met deze regels. Om dit soort ongewenste effecten te voorkomen, heeft de provincie de mogelijkheid om een voorbereidingsbesluit met het oog op de instructieregels te nemen. Met het voorbereidingsbesluit kan de provincie voorkomen dat locaties minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de voorgenomen regels (in dit geval dus: het verminderen van (de risico's van) het gebruik van bestrijdingsmiddelen). Een belangrijke beperking is dat het voorbereidingsbesluit alleen van toepassing mag zijn op activiteiten die nog niet worden verricht. Bestaande agrarische activiteiten kunnen er dus niet mee worden ingeperkt.

Het voorbereidingsbesluit van de provincie wijzigt het omgevingsplan van de betreffende gemeenten met voorbeschermingsregels. Diverse provincies hebben, in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dit soort voorbereidingsbesluiten genomen.[103] Na het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft de provincie anderhalf jaar de tijd om de definitieve instructieregels vast te stellen in de gewijzigde omgevingsverordening. Als dat niet lukt, vervalt het voorbereidingsbesluit van rechtswege.

Modelbepaling voorbereidingsbesluit

Artikel 1.1 Voorrangsbepaling
De voorbeschermingsregels in dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op activiteiten die al werden verricht voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit hoofdstuk.
bouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Artikel 1.2 Verbod sierteelt
1. Het is in <werkingsgebied> bij het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, verboden de teelt te wijzigen naar sierteelt, met inbegrip van bollenteelt.
2. Het eerste lid geldt niet voor bedrijven die enkel gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

103 Zie bijvoorbeeld het Voorbereidingsbesluit grondwaterkwaliteit Flevoland.

Vergunningplichten

De provincie kan ook vergunningplichten opnemen in de omgevingsverordening (art. 4.4 lid 2 Ow). Het is dan verboden om de activiteit te verrichten zonder vergunning (art. 5.4 Ow). Als de activiteit zonder vergunning wordt verricht, moet de provincie handhavend optreden.
Het belangrijkste voordeel van een vergunningplicht is dat de provincie per geval vooraf meekijkt of de activiteit verricht kan worden. Zo zijn in de huidige omgevingsverordeningen verscheidene milieubelastende activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden vergunningsplichtig gemaakt. De vergunning wordt geweigerd als de aanvrager niet aan de eisen voldoet. Er is dus een check vooraf en er kan maatwerk geleverd worden (wel in overeenstemming met de beoordelingsregels).

Als de provincie vergunningplichten wil inzetten, moet de omgevingsverordening het volgende regelen:
1. Welke activiteiten verboden zijn zonder een omgevingsvergunning;
2. Aan welke indieningsvereisten de vergunningsaanvraag moet voldoen;
3. Welke beoordelingsregels gelden;
4. Het werkingsgebied, tenzij het vergunningsstelsel voor het hele grondgebied geldt.

De omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd aan de hand van de gronden die in de omgevingsverordening zijn bepaald.[104] De provincie heeft veel vrijheid in het opstellen van deze beoordelingscriteria, zolang die maar gericht zijn op de (uitgebreide) doelen van de Omgevingswet, waaronder de bescherming van de gezondheid, natuur en het milieu.

Bij de afweging of een vergunningplicht in de omgevingsverordening wordt opgenomen, moet de provincie meewegen dat de administratieve en bestuurlijke lasten toenemen. Initiatiefnemers moeten meestal leges betalen en de provincie moet capaciteit vrijmaken voor het beoordelen van de aanvragen.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het opstellen van regels in de omgevingsverordening moet de provincie zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De provincie moet de noodzaak van de regel en de gekozen vorm voldoende onderbouwen. De provincie moet voldoende onderzoek verrichten naar de feiten en de af te wegen belangen (zorgvuldigheidsbeginsel). In heldere taal moet worden onderbouwd dat het stellen van regels nodig is en waarom gekozen is voor een bepaalde vorm en inhoud (motiveringsbeginsel).

Met wetenschappelijke studies (zie hoofdstuk 3 van deze handleiding) kan onderbouwd worden dat bestrijdingsmiddelen een risico vormen voor mens, dier en milieu. Verder kan gewezen worden op de wijde verspreiding van bestrijdingsmiddelen in het milieu en op hiaten in de

104 Art. 5.30 Ow.

toelatingsprocedure. Bij een verbod op bijvoorbeeld bollenteelt kan met behulp van cijfers van het CBS worden onderbouwd dat in deze teelten intensief gebruik wordt gemaakt van bestrijdingsmiddelen. Gemeenten zijn verplicht om bij het stellen van regels altijd rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid (art. 2.1 lid 4 Ow). Deze bepaling is ook van toepassing op provincies, als zij instructieregels stellen met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 lid 2 Ow). Verder kan verwezen worden naar de rechtspraak over lelieteelt in de buurt van omwonenden, het voorzorgbeginsel en de plicht voor overheden om op basis van het EU-recht kwetsbare groepen te beschermen (zie hoofdstuk 4 van deze handleiding).

De motivering van een teeltverbod vraagt in het bijzonder om een goede motivering om te voorkomen dat het strijdig is met het verbod op willekeur/het gelijkheidsbeginsel. De uitspraken over de lelieteelt (zie hiervoor, hoofdstuk 4) kunnen ook toegepast worden op teelten die vergelijkbare, hoge inzet van bestrijdingsmiddelen vergen. Vanuit milieuoogpunt is het immers niet uit te leggen dat bijvoorbeeld sierteelt anders wordt behandeld dan voedselgewassen met eenzelfde impact op het milieu of de gezondheid. Aan de andere kant zijn er ook redenen te bedenken waarom de provincie juist wel anders wil omgaan met voedselgewassen dan met sierteelt. In het rapport 'Uitdagingen voor de akker- en tuinbouw' van het PBL valt te lezen dat het essentieel is: "dat de landbouw voldoende en gezond voedsel blijft produceren, zeker in het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen en de toenemende kwetsbaarheid als gevolg van klimaatverandering."[105] De Nederlandse sierteelt draagt niet bij aan duurzame, lokale voedselproductie, maar is juist sterk gericht op export.[106] Deze waarde aan lokale voedselproductie boven sierteelt, kan verduidelijkt worden in de omgevingsvisie of beleidsdocumenten. Zo heeft de provincie Noord-Holland de Voedselvisie 2020-2030 vastgesteld, waarin onder meer het streven staat dat burgers meer seizoensgebonden groenten en fruit eten en meer lokale producten consumeren. Daarmee kan de provincie motiveren dat een verbod op de teelt van voedselgewassen niet wenselijk is, maar een verbod op sierteelt wel.

Verder moet voldaan worden aan het evenredigheidsbeginsel. Hierbij geldt dat:

1. De provincie aannemelijk moet maken dat de algemene regel daadwerkelijk zal leiden tot het waarborgen van de door de Omgevingswet of het Bal gediende doelen.
2. De regel de minst belastende variant voor belanghebbenden is.
3. De regel geen onevenredige belasting op een belanghebbende legt afgezet tegen de doelen van het besluit.

Een algeheel verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen op alle agrarische gronden omwille van de volksgezondheid, natuur of milieu zal de evenredigheidstoets niet snel doorstaan. Dit omdat hiermee ook gebruik op gronden die niet grenzen aan gevoelige functies wordt beperkt, waardoor moeilijker te onderbouwen is dat dit een bijdrage levert aan de bescherming van gezondheid, natuur of milieu. Daarnaast kan, om dezelfde reden, een uitzondering worden gemaakt op een verbod of beperking van het bestrijdingsmiddelengebruik als de teler alleen biologische of laag-risicomiddelen gebruikt.

In sommige gebieden, zoals een Natura 2000-gebied of een grondwaterbeschermingsgebied, schrijft de EU voor dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen moet worden verboden of geminimaliseerd. Dit is een sterke grond om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in deze gebieden te beperken. Lidstaten zijn verplicht, vanuit het beginsel van gemeenschapstrouw, EU-recht uit te voeren.[107]

105 Bonnet & Tiktak, *Uitdagingen voor de akker- en tuinbouw. Huidige situatie en mogelijke ontwikkelrichtingen in de open teelten*, PBL: Den Haag 2025

106 Zie Jukema e.a., De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2025, Wageningen Social & Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2025-016.

107 Art. 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, over de bescherming van eigendom, laat ook expliciet beperkingen van eigendomsrechten toe in het algemeen belang: "The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest."

7 Nadeelcompensatie

Het opnemen van direct werkende regels over bestrijdingsmiddelen in de omgevingsverordening kan schade veroorzaken voor bijvoorbeeld agrarische bedrijven. Voor vergoeding van schade als gevolg van de wijziging van de omgevingsverordening kan diegene een verzoek indienen om nadeelcompensatie (art. 15.1 lid 1 onder f Ow). Dit nadeelcompensatierecht is gebaseerd op het principe dat onevenredige schade, veroorzaakt door rechtmatig handelen van de overheid, moet worden vergoed. Op de website van IPLO is een uitgebreide handreiking over nadeelcompensatie onder de Omgevingswet te vinden.[108]

Om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie geldt een aantal voorwaarden. Er moet namelijk sprake zijn van schade:

1. als gevolg van **rechtmatig** overheidshandelen;
2. waarbij een bepaalde groep **onevenredig zwaar** wordt getroffen;
3. die uitstijgt **boven het normaal maatschappelijk** ('eigen') risico;
4. die niet voorzienbaar is en waarbij de benadeelde geen eigen schuld heeft; en
5. die niet al op een andere manier is verzekerd.

Een benadeelde komt in aanmerking voor schadevergoeding als aan al deze voorwaarden wordt voldaan. We behandelen die voorwaarden hieronder stapsgewijs. Het gaat hierbij om schade in de vorm van gederfde inkomsten. Voor grondwaardedaling geldt een iets andere regeling, die we op het einde van dit hoofdstuk bespreken.

108 https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/nadeelcompensatie/.

Schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen

Er moet sprake zijn van schade. De verzoeker moet bewijzen wat de aard en omvang is van de schade en het causaal verband aantonen met de wijziging van de omgevingsverordening. De agrariër zal dus zelf moeten onderbouwen wat de schade is door het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het verbieden van bepaalde teelten. Als er met andere teelten of een andere teeltwijze ook een goede winstmarge kan worden bereikt, is er niet of nauwelijks sprake van schade. De schade is dus niet gelijk aan het omzetverlies doordat een bepaalde teelt niet kan worden toegepast, maar volgt eerder uit een vergelijking van de winst die met de teelt van een verboden gewas had kunnen worden behaald en de winst die met de teelt van een ander gewas wordt behaald. Op de agrariër rust de verplichting om maatregelen te nemen om de schade te beperken (oftewel: een ander winstgevend gewas te telen, dat wel binnen de regels past).[109] Verder is het vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat gemist voordeel uit niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor vergoeding in aanmerking komt.[110] Een teler die altijd voedselgewassen heeft geteeld, heeft geen recht op compensatie bij een sierteeltverbod voor inkomsten die hij eventueel had kunnen generen als hij zou overstappen op sierteelt.

Of er sprake is van schade hangt niet alleen af van de inhoud van de regels als gevolg van de wijziging van een provinciale verordening, maar ook van de vraag in welke mate bij die wijziging wordt voorzien in overgangsrecht. Onder de Omgevingswet bestaat geen voorgeschreven overgangsrecht meer. Dat betekent dat schade bij telers als gevolg van nieuwe regels over bestrijdingsmiddelen kan worden verzacht door overgangsrecht (bijvoorbeeld in de vorm van een overgangsperiode waarin de nieuwe regels nog niet gelden voor bestaand gebruik).

Schade waarbij een bepaalde groep onevenredig wordt getroffen

Er moet sprake zijn van schade waarbij een bepaalde groep onevenredig wordt getroffen door de overheidsmaatregel. Het moet dus gaan om een specifieke groep die een onevenredige last draagt ('individual and excessive burden'). Een voorbeeld hiervan is de zaak Leffers/Staat.[111] Bij ministeriële regeling werd verboden varkens te vervoederen met voedsel- of slachtafval. Leffers had zijn gehele bedrijf ingericht op het vervoederen met voedsel- of slachtafval en werd zo onevenredig hard getroffen ten opzichte van varkensmesters die hun bedrijf slechts deels hebben ingericht op het vervoederen met voedsel- en slachtafval. Het ligt op de weg van een benadeelde om aan te tonen dat de schade die diegene leidt onevenredig zwaar is in vergelijking met anderen in een vergelijkbare situatie.

Schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk ('eigen') risico
Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (art. 4:126 Awb). Volgens de wetgever zal schade als gevolg van het voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van het milieu, de archeologie of de volksgezondheid in het algemeen niet voor vergoeding in aanmerking komen.[112] Als bedrijven

109 Art. 4:126 lid 2 onder b Awb.
110 ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3968 en ABRvS 15 februari 2006, ECLI:RVS:2006:AV1760.
111 18-01-1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031).
112 Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 20 (Memorie van Toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

die vanwege het verrichten van activiteiten schade of hinder aan de fysieke leefomgeving veroorzaken, worden geconfronteerd met kosten of schade als gevolg van (aangescherpte) verplichtingen, vallen deze kosten of schade in beginsel binnen het normale bedrijfsrisico.[113] Let wel, grondwaardedaling vormt hierop een uitzondering, dit komt in de regel sneller voor vergoeding in aanmerking (zie hierna).

Schade die niet voorzienbaar is en waarbij de benadeelde geen eigen schuld heeft

Als de gemeente of provincie het voornemen om bestrijdingsmiddelengebruik in te perken vanwege de mogelijke gezondheidsschade ruim van tevoren aankondigt (bijvoorbeeld al in de omgevingsvisie) en een goed participatietraject inricht, dan wordt het voor bedrijven voorspelbaar dat de regels zullen worden aangescherpt en kunnen zij daar in hun bedrijfsvoering rekening mee houden. Die voorzienbaarheid beperkt de schade die zij ondervinden.

In dit verband is ook de 'passieve risico-aanvaarding' relevant. Dit houdt in dat er geen recht is op nadeelcompensatie als de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings-) maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs nog in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. In de Omgevingswet is de passieve risico-aanvaarding verder ingevuld met drie criteria in artikel 15.6. Aan alle drie de criteria moet worden voldaan om te kunnen spreken van passieve risico-aanvaarding. Toegepast op beperkingen aan de teelt van gewassen, houdt dit in dat een agrariër geen recht heeft op nadeelcompensatie als:

a. de provincie het voornemen om beperkingen op te leggen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het uitvoeren van bepaalde teelten een jaar van tevoren heeft bekendgemaakt,
b. de agrariër gedurende drie jaar voorafgaand aan dat moment de betreffende middelen niet heeft gebruikt of het betreffende gewas niet heeft geteeld, en
c. de agrariër na de bekendmaking tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe regels nog steeds de betreffende bestrijdingsmiddelen niet heeft gebruikt of het betreffende gewas niet heeft geteeld en ook geen voorbereidingen heeft getroffen om dat wel te gaan doen.

Schade die niet al op een andere manier is verzekerd

Er is geen recht op schadevergoeding door nadeelcompensatie als de schadevergoeding op een andere manier is verzekerd of gewaarborgd. Dit betreft vaak maatwerk in een specifiek geval. Denk hierbij aan het bieden van meer planologische ruimte in ruil voor het beperken van het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen. Dit principe is ook vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursorgaan kan een vergoeding toekennen in een andere vorm dan betaling van een geldsom (art. 4:126, tweede lid, onder d van de Awb).

113 Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 234 (Memorie van Toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

Als de provincie instructieregels op het Omgevingsplan stelt, ontstaat er voor agrariërs pas schade als de gemeente het omgevingsplan wijzigt in lijn met de instructieregel. Voor deze situatie regelt de Omgevingswet dat de provincie en de gemeenten die het betreft in principe afspraken maken over de verdeling van de kosten voor nadeelcompensatie. Als die afspraken er niet zijn, kan de gemeente een verzoek indienen bij de provincie om de kosten te vergoeden, zover die kosten zijn gemaakt in verband met de behartiging van een belang van de provincie.[114]

Grondwaardevermindering

Een teler kan ook indirecte schade oplopen door waardevermindering van de landbouwgrond: hoeveel is de grond minder waard doordat bepaalde bestrijdingsmiddelen niet mogen worden gebruikt of bepaalde teelten niet zijn toegestaan? Deze schadepost valt vaak minder hoog uit, maar wordt wel snel toegekend door de rechter.

Voor indirecte schade in de vorm van waardedaling van de grond is in de Omgevingswet een bijzondere regeling opgenomen. Artikel 15.7 lid 1 van de Omgevingswet voorziet in een vaste aftrek (ook wel forfait genoemd) voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. In dat geval wordt 4% van de waarde die de onroerende zaak had voordat de nadelige ontwikkeling plaatsvond, aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico. Deze schade wordt niet vergoed. Dat bevordert volgens de wetgever de voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadeprocedures en vergroot de rechtszekerheid.[115] Het is maar de vraag of de waardevermindering van de grond door beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen meer zal zijn dan deze forfaitaire waarde. Om helemaal zeker te zijn wat de maximale schadepost zou zijn, kan een berekening van de waardedaling van het land door een vastgoedexpert worden gevraagd.

114 Art. 13.3 Omgevingswet.
115 Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, IPLO, p. 34.

8 Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal

Reikwijdte maatwerkvoorschriften en rol provincie

Naast de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels, bevat het Besluit activiteiten leefomgeving in artikel 2.13 ook de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerkvoorschriften zijn individuele besluiten, gericht op één initiatiefnemer, die de regels van het Bal aanvullen of strenger maken.

De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen over agrarische activiteiten ligt bij de gemeente (art. 2.3 Bal). De provincie is niet bevoegd om zelf maatwerkvoorschriften te stellen over agrarische activiteiten op grond van het Bal. Provincies kunnen wel instructieregels opnemen in de omgevingsverordening waarmee gemeenten ook bij het stellen van maatwerkvoorschriften rekening moeten houden.[116] In een instructieregel kan de provincie expliciet benoemen dat de gemeente invulling kan geven aan de instructieregel door het treffen van maatwerkvoorschriften. De provincie Overijssel heeft dit bijvoorbeeld gedaan in relatie tot bepaalde (borings) activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden.[117]

Daarnaast is de provincie wel het bevoegd gezag om maatwerkvoorschriften te stellen als de omgevingsverordening een verbod bevat om een bepaalde activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, of als het een Natura 2000- of flora en fauna-activiteit betreft of waar het een omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang betreft.[118]

116 Art. 2.23 lid 1 onder a onder 3° Ow.
117 Zie art. 4.71 lid 3 van Omgevingsverordening Overijssel.
118 Zie art. 2.9 Bal in combinatie met art. 4.6 lid 1, onder f Omgevingsbesluit.

Met een maatwerkvoorschrift kan in een individueel geval hetzelfde worden bereikt als met de maatwerkregels in de omgevingsverordening of het omgevingsplan. Zo kan een agrarisch bedrijf, dat in een grondwaterbeschermingsgebied is gelegen, met een maatwerkvoorschrift worden verplicht om het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen achterwege te laten.

Het voordeel van maatwerkvoorschriften is dat ze snel kunnen worden opgelegd. Een wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening kost al gauw een half jaar, maar een maatwerkvoorschrift kan in een paar weken worden opgelegd. Maatwerkvoorschriften hebben als nadeel dat ze maar voor één bedrijf gelden. Als zich rond een woonwijk of natuurgebied veel verschillende bedrijven bevinden, moeten al die bedrijven apart worden aangeschreven.

9 Natura 2000: natuurvergunning en Natura 2000-beheerplannen

Regels in de Omgevingsverordening

In de Omgevingsverordening kan een provincie beperkingen opnemen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen in Natura 2000 of gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Hiermee kan uitvoering worden gegeven aan de plicht die de EU-lidstaten hebben om in Natura 2000-gebieden het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren (art. 12(b) Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden).

Provincies kunnen eveneens maatwerkregels stellen in de omgevingsverordening of maatwerkvoorschriften treffen als een activiteit verslechterende of verstorende gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied.[119] Deze maatregelen kunnen mede getroffen worden ter handhaving van de voor eenieder geldende zorgplicht uit artikel 11.6 Bal: het voorkomen, herstellen of – indien nodig – nalaten van activiteiten met schadelijke gevolgen voor Natura 2000. Denk bijvoorbeeld aan spuitbeperkingen bij een teeltwissel naar een intensief bespoten (niet-biologisch) gewas nabij een Natura 2000-gebied. Daarnaast zijn provincies verplicht regels te stellen ter bescherming en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken van het Natuurnetwerk Nederland (zie paragraaf 7.3.1 Bkl).

119 Artikel 11.7-11.9 van het Bal (voor de Omgevingswet: artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming).

Verboden activiteiten in Natura 2000-gebieden [optioneel: en Natuurnetwerk Nederland]

1. Het is verboden om in Natura 2000-gebieden [optioneel: en gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland] gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.
2. Het eerste lid geldt niet voor gewasbeschermingsmiddelen:
   - met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en;
   - die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Artikel 7.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) draagt provincies op om in de omgevingsverordening instructieregels op te nemen over regels in omgevingsplannen “in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland”. Bijna alle Natura 2000-gebieden behoren tot het NNN-netwerk. Toch ligt er ook landbouw binnen deze gebieden.

Modelbepaling instructieregel NNN-gebieden

1. Het omgevingsplan bevat een verbod om op gronden gelegen binnen het Natuurnetwerk Netwerk Nederland gewasbeschermingsmiddelen of biociden te gebruiken.
2. Een uitzondering op het verbod uit het eerste lid kan gemaakt worden voor gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009 en/of gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten voor gebruik in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Natuurvergunningsplicht

De rechtspraak

Uit de rechtspraak blijkt dat teeltwissels naar een intensief bespoten teelt op een perceel nabij een Natura 2000-gebied vergunningsplichtig zijn als deze teeltwissel een negatieve impact kan hebben op het natuurgebied. Recent bepaalde de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State, in navolging van de Rechtbank Noord-Nederland,[120] dat een teeltwissel naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied niet kan plaatsvinden zonder een passende beoordeling uit te voeren, omdat het een schadelijk effect kan hebben op het natuurgebied.[121]

120 Rechtbank Noord-Nederland 29-07-2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3487. Zie ook: Rechtbank Noord-Nederland 22-10-2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4141.

121 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 *(Holtingerveld).*

De Afdeling overwoog in deze zaak[122] dat er nog veel onbekend is over mogelijke effecten van bestrijdingsmiddelen op Natura 2000-gebieden, maar dat in het licht van het voorzorgsbeginsel niet voorbij kan worden gegaan aan onderzoeken over bestrijdingsmiddelen die zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden en negatieve effecten op habitattypen en diersoorten kunnen hebben, waaronder insecten en vogels. Daarbij onderstreept de ABRvS dat er geen wetenschappelijke onderbouwing is om aan te nemen dat een afstand van 250 meter tot aan het natuurgebied, die de provincie aanhield als veilige afstand, volstaat.[123] Daarnaast is het feit dat een bestrijdingsmiddel is toegelaten door het Ctgb onvoldoende om te kunnen concluderen dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. Het Ctgb beoordeelt of een middel veilig is voor mens en dier en geen onaanvaardbare effecten heeft op het milieu, maar dit is een andere, minder strenge en niet op het specifieke natuurgebied afgestemde, toets.

Gevolg van deze rechtspraak is dat een passende beoordeling uitgevoerd moet worden[124] bij teeltwissels die, vanwege het hogere gebruik van bestrijdingsmiddelen ten opzichte van de op dat perceel al bestaande teelten, een schadelijk effect kunnen hebben op het Natura 2000-gebied. Uit de passende beoordeling moet blijken dat er geen nadelig effect is op Natura 2000-gebieden. Als daaruit geen zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, mag geen vergunning worden verleend (art. 8.74b Bkl), tenzij voldaan is aan de zogeheten (zeer strikte) ADC-voorwaarden.[125]

Van belang is dat, hoewel de uitspraak van de Raad van State ging over een teeltwissel naar lelieteelt, dezelfde juridische redenering ook opgaat bij een wissel naar andere intensief bespoten teelten. Wel is er geen vergunningsplicht voor bestaande activiteiten: activiteiten die onveranderd plaatsvonden voordat het Natura 2000-gebied werd aangewezen. Denk aan bollen die al sinds jaar en dag op een bepaald perceel geteeld worden. Een punt dat nog niet geheel is uitgekristalliseerd, is of er wel sprake is van een nieuw project als een teelt al voor aanwijzing van het Natura 2000-gebied op een perceel heeft plaatsgevonden, maar niet onafgebroken.

In opdracht van de Provincie Drenthe heeft de landsadvocaat zich gebogen over de reikwijdte en gevolgen van deze uitspraak.[126] De conclusie is dat de uitspraak waarschijnlijk ook relevant is bij wissels naar andere teelten, zeker intensief bespoten teelten zoals aardappelen en bloembollen. De landsadvocaat meent dat de uitspraak mogelijk enkel relevant is voor teelten waarin gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt waarvan bewezen is (door metingen) dat ze in Natura 2000-gebieden terecht komen. Van andere middelen zou mogelijk kunnen worden aangenomen dat zij zich nauwelijks buiten de akker verspreiden. In een onderzoek van Meten=Weten in vier Natura 2000-gebieden, werden 12 verschillende stoffen aangetroffen.[127] In een uitgebreider onderzoek van de Vlinderstichting in tien Natura 2000-gebieden werden in totaal 51 verschillende stoffen aangetroffen. Daarvan mogen er 47 nog steeds worden gebruikt in Nederland.[128] Het is aannemelijk dat de lijst van stoffen die in Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen zal groeien naarmate er meer monsters genomen worden.

De uitspraak ziet bovendien op een potentieel zeer groot gebied. Volgens de Raad van State volstaat een afstand van 250 meter tot aan het natuurgebied niet om schadelijke gevolgen te kunnen uitsluiten. Er is geen wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens en dit kan ook per middel verschillen. Als gevolg hiervan heeft de Provincie Drenthe besloten dat de uitspraak in principe geldt voor het gehele grondgebied.[129]

Telers die nabij Natura 2000-gebieden willen wisselen naar lelies en mogelijk ook andere intensiever bespoten teelten, zullen moeten aantonen dat dit geen schade kan toebrengen aan het Natura 2000-gebied. Provincies staan vervolgens voor de lastige opgave om de effecten van een cocktail aan bestrijdingsmiddelen op Natura 2000-gebieden te beoordelen. Daarbij zal een provincie onder andere rekening moeten houden met de vluchtigheid van de gebruikte middelen en de afstand waarover deze zich kunnen verspreiden. Daar waar die kennis ontbreekt en een significant effect op het natuurgebied niet kan worden uitgesloten, kan de omgevingsvergunning niet verleend worden.[130]

Verduidelijking in Natura 2000-beheerplan

In Natura 2000-beheerplannen kunnen provincies verduidelijken dat er een natuurvergunningsplicht bestaat voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Dit leidt tot meer rechtszekerheid voor agrariërs. Er is ook al een aantal provincies die dit doen. Daarbij moet wel worden voorkomen dat onterecht de indruk wordt gewekt dat in niet-benoemde gevallen geen natuurvergunning vereist is. Een Natura 2000-beheerplan kan die (niet-vergunningsplichtige) gevallen enkel benoemen als er zekerheid verkregen is dat in bepaalde gevallen het gebruik van bestrijdingsmiddelen geen negatief effect op het natuurgebied kan hebben.

122 In r.o. 5.4.
123 De ABRvS overweegt verder dat de teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater uit het Bal (van 50 cm tot 5 meter, afhankelijk van de teelt) bovendien enkel gericht zijn op het reduceren van drift naar het oppervlaktewater en niet op het uitsluiten van mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zie ook paragraaf 3.6 van de Nota van Toelichting, Stb. 2012, 441.
124 Op grond van art. 16.53c, Omgevingswet (en artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn, 92/43/EEG).
125 Er mogen geen Alternatieven voor het project zijn, er moet sprake zijn van een Dwingende reden van groot openbaar belang en er moeten Compenserende maatregelen genomen worden.
126 Bijlage 1 bij Beleidsnotitie Lelieteelt in Drenthe 2025-2028.
127 M. Mantingh & J. Buijs, Onderzoek naar de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in vier natura 2000 gebieden in Drenthe en de mogelijke invloed van de afstand van natuurgebieden tot landbouwgebieden op de belasting met bestrijdingsmiddelen, Mantingh Environment and Pesticides: Assen / Buijs AgroServices, Bennekom 2020.
128 Het rapport is vanwege doodsbedreigingen aan het adres van de onderzoeker helaas offline gehaald. Een samenvatting van de resultaten is terug te vinden op: https://www.rtl.nl/nieuws/binnenland/artikel/5521675/pesticiden-natuurgebieden-vervuiling-biodiversiteit-giftige

119 Beleidsnotitie Lelieteelt in Drenthe 2025-2028
130 Zie ook Beleidsnotitie Lelieteelt in Drenthe 2025-2028 en bijlage 1 bij deze notitie voor het advies van de landsadvocaat.

Voorbeelden

Veluwe

Op de Veluwe geldt een beperkte vergunningsplicht bij een wissel van normale akkerbouw naar bollenteelt. Als deze teeltwissel plaatsvindt op een perceel "*direct grenzend aan een watervoerende Natura 2000-beek [...] zijn significante effecten niet uitgesloten en is sprake van vergunningplicht*".[131]
NB: deze passage in het Natura 2000-beheerplan is te beperkt gelet op de recente rechtspraak van de Raad van State over een wissel naar lelieteelt in de buurt van Natura 2000. Het wekt onterecht de indruk dat bij een wissel naar bollenteelt, voor zover niet gelegen naast een watervoerende Natura 2000-beek, geen vergunning nodig is.

Limburg

In drie Limburgse Natura 2000-beheerplannen geldt altijd een natuurvergunningsplicht voor het agrarisch gebruik van bestrijdingsmiddelen in of nabij de Natura 2000-begrenzing: in het Geuldal, het Roerdal en in de Weerter- en Budelerbergen & Ringselven. De provincie Limburg geeft aan dat niet op voorhand is uit te sluiten is dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in of nabij het Natura 2000-gebied een negatief effect heeft op de natuur.[132]

Haringvliet

In het Haringvliet geldt vaak een vergunningsplicht in het Natura 2000-gebied voor het gebruik van herbiciden, maar niet altijd. Chemische onkruidbestrijding mag alleen vergunningsvrij plaatsvinden bij bestrijding van akkerdistel, ridderzuring, grote brandnetel en vogelmuur, bij windstil weer en minimaal 1,5 meter van oppervlaktewater. Bovendien moet gespoten worden met een grove druppel, mag tussen 1 maart tot 1 november alleen een rugspuit gebruikt worden en moet de provincie vooraf schriftelijk in kennis worden gesteld.[133]

Maatwerkvoorschriften voor een Natura 2000-activiteit

Onder het Besluit kwaliteit leefomgeving hebben provincies de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te treffen als een activiteit (waarvoor geen natuurvergunning is vereist) verslechterende of verstorende gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied.[134] Door gebruik te maken van deze bevoegdheid kan het gebruik van bestrijdingsmiddelen worden beperkt of gereguleerd als dat nodig is voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied. Gedacht kan worden aan een spuitbeperking die wordt opgelegd als er een teeltwissel plaatsvindt naar een intensief bespoten (niet-biologische) teelt in of nabij een Natura 2000-gebied.

In het Natura 2000-beheerplan kan een provincie, omwille van de rechtszekerheid, verduidelijken dat de provincie van deze bevoegdheid gebruik kan maken.

131 Beheerplan Natura 2000 Veluwe 2017, p. 69 en 92.
132 Hoofdrapport Natura 2000-plan Geuldal 2024, p. 385; Hoofdrapport Natura 2000-plan Weerter- en Budelerbergen & Ringselven 2021, p. 157; Hoofdrapport Natura 2000-plan Roerdal 2024, p. 154, 162 en 189.
133 Haringvliet Natura 2000 Deltawateren Beheerplan 2016, p. 51 en 55-56.
134 Art. 11.3, 11.4 en 11.12 Besluit activiteiten leefomgeving. Onder het oude recht, voor de Omgevingswet, heette dit de aanschrijvingsbevoegdheid (art. 2.4 van de Wet natuurbescherming).

Voorbeeld

de Borkeld

In het Natura 2000-beheerplan van natuurgebied de Borkeld overweegt de provincie dat het onduidelijke is welke kwalitatieve invloed bestrijdingsmiddelen hebben op het natuurgebied. Daarom: "*blijft een aanschrijvingsbevoegdheid tot de mogelijkheden behoren*".[135]

Natura 2000-beheerplannen

In een beheerplan van een Natura 2000-gebied kan de provincie verduidelijken wat het beleid is ten aanzien van bestrijdingsmiddelengebruik in en rondom een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningsplichten bij teeltwissel (zie hierboven). In het Nationaal Actieplan Duurzaam Gebruik Pesticiden 2022-2025, waarin wordt aangegeven hoe de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden wordt uitgevoerd, staat dat provincies waar nodig specifieke gebiedsgerichte maatregelen moeten opnemen in beheerplannen.[136] Zo kan de provincie verduidelijken dat er in het Natura 2000-gebied geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt. Hiermee kan een provincie, naast een algemene regel in de Omgevingsverordening, uitvoering geven aan de verplichting uit artikel 12(b) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in Natura 2000-gebieden te verbieden of te minimaliseren.

Voorbeelden[137]

Yerseke en Kapelse Moer

Het Natura 2000-beheerplan van Yerseke en Kapelse Moer verbiedt het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen op grasland en akkerbouw "met uitzondering van de bestrijding van schimmels en insecten die in plaagdichtheid kunnen voorkomen met de laagst mogelijke dosering van de actieve stof." Verder wordt aangegeven dat distels enkel mechanisch bestreden mogen worden. [138]

Vecht- en Beneden Reggegebied

Het Natura 2000-beheerplan van het Vecht- en Beneden-Reggegebied bevat een kaart met percelen die grenzen aan het habitattype Stroomdalgraslanden waar het gebruik van bestrijdingsmiddelen dient te worden gestopt. De provincie Overijssel is voornemens deze gronden zelf in eigendom te verwerven.[139]

Bredere spuitvrije zones

In aanvulling op de teeltvrije zones uit het Bal, kunnen provincies bredere spuitvrije zones voorschrijven met het oog op bescherming van Natura 2000-gebieden. Verschillende provincies verduidelijken in Natura

135 Natura 2000-Beheerplan De Borkeld 2016, p. 81.
136 Geactualiseerd Nationaal Actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 10.
137 Voor een uitgebreid overzicht van de passages over bestrijdingsmiddelen in Natura 2000-beheerplannen, zie: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water - Schending van Europese verplichtingen, Natuur & Milieu mei 2024 (te downloaden via: https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Bestrijdingsmiddelen-in-Nederlandse-natuur-en-water-versie-7-PDF.pdf).
138 Beheerplan Natura 2000-gebied Yerseke en Kapelse Moer 2018-2024, p. 53.
139 Natura 2000 beheerplan Vecht- en Beneden-Reggegebied 2017, p. 126-127.

2000-beheerplannen dat er bredere bufferzones tot aan bepaalde wateren in Natura 2000-gebieden gelden.

Voorbeelden

Limburg

In het beheerplan van het Limburgse natuurgebied Maasduinen wordt 'vanuit het voorzorgsprincipe' gekozen voor spuitvrije zones als er 5 meter van de perceelsgrens gevoelige kwalificerende habitats of leefgebieden van kwalificerende soorten bevinden. In dat geval geldt een spuitvrije zone van 5 meter bij hoge gewassen die op- of zijwaarts worden bespoten en 1,5 meter bij lage gewassen die neerwaarts worden besloten.[140] Een nagenoeg gelijkluidende passage is opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen van de Meinweg en van de Sint Pietersberg en Jekerdal.[141]

Bescherming kamsalamander

In het Geuldal wordt ter bescherming van de kamsalamander het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen in de directe omgeving van wateren en poelen verboden en worden waar nodig extra groene buffers aangebracht.[142] In de Overijsselse natuurgebieden het Springendal & Dal van de Mosbeek, in het Buurserzand & Haaksbergerveen, in Landgoederen Oldenzaal en in het Vecht- en Beneden-Reggegebied wordt ter bescherming van de Kamsalamander voorgeschreven dat er rondom poelen die gelegen zijn op of nabij agrarische percelen er geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt direct in de poel of in een bufferzone van minimaal 5 meter rondom de poel.[143]

Veluwe

Op de Veluwe geldt een vergunningsplicht als gangbare landbouw wordt vervangen voor bollenteelt indien het perceel grenst aan een Natura 2000-beek. De natuurvergunning wordt alleen verleend als er minimaal 5 meter afstand gehouden wordt tot die beek en er gebruik wordt gemaakt van de modernste spuitapparatuur met een driftreductie van meer dan 90 %.[144]

140 Hoofdrapport Natura 2000-plan Maasduinen 2020, p. 161.
141 Hoofdrapport Natura 2000-plan Meinweg 2019, p. 134; Hoofdrapport Natura 2000-plan St. Pietersberg & Jekerdal 2020, p. 114. Bij de laatste twee geldt 5 meter bij laan- en fruitbomen en 1,5 meter bij overige gewassen.
142 Hoofdrapport Natura 2000-plan Geuldal 2024, p. 345.
143 Natura 2000 beheerplan Springendal & Dal van de Mosbeek 2019, p. 75; Natura 2000 beheerplan Buurserzand & Haaksbergerveen 2017, p. 74; Natura 2000 beheerplan Landgoederen Oldenzaal 2016, p. 68-69; Natura 2000 beheerplan Vecht- en Beneden Reggegebied 2017, p. 102.
144 Beheerplan Natura 2000 Veluwe 2017, p. 69.

10 De provincie als grondeigenaar

Als de provincie als eigenaar van landbouwgrond de grond verhuurt, verpacht of verkoopt aan een particulier, dan kan zij eisen stellen aan het gebruik van de grond. Daarbij kan het gaan om het beperken of verbieden van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. In dat geval worden de beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen niet opgelegd via het bestuursrecht, maar via het privaatrecht (via overeenkomsten). Hierbij gelden wel voorwaarden.

Het Didam-arrest

Uit het Didam-arrest[145] van de Hoge Raad blijkt dat als er meerdere (potentiële) gegadigden zijn bij verkoop van grond door de overheid, zij allemaal de kans moeten krijgen om mee te dingen. Alle telers moeten dus in principe kunnen meedingen naar grond die door een provincie wordt uitgegeven.

Als enkel de hoogste prijs bepalend is, bestaat het risico dat biologische telers achter het net vissen omdat bijvoorbeeld gangbare lelietelers hogere winstmarges hebben en daardoor meer kunnen bieden. Een provincie doet er goed aan om in de openbare selectieprocedure duidelijk op te nemen welke beperkingen en selectiecriteria er gelden voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Volgens de Hoge Raad moeten deze selectiecriteria objectief, toetsbaar en redelijk zijn.[146] Provincies moeten daarbij zorgen voor voldoende transparantie en openbaarheid over de gronduitgifte, de selectieprocedure, het tijdschema en selectiecriteria.[147]

145 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778.
146 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4.
147 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.5: "*Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.*"

De doorkruisingsleer

Voor de vraag of een provincie iets via het privaatrecht mag regelen, is de zogeheten doorkruisingsleer uit het Windmill-arrest van de Hoge Raad van belang.[148] In die uitspraak bepaalde de Hoge Raad dat een bestuursorgaan niet met privaatrechtelijk handelen (zoals het verkopen of verpachten van gronden) het publiekrecht op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen.

Hoewel het omgevingsrecht niet verbiedt dat een provincie via het privaatrecht het gebruik van bestrijdingsmiddelen beperkt, is het duidelijk dat provincies onder de Omgevingswet verschillende mogelijkheden hebben om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in te perken via de omgevingsverordening. Hieruit zou men de conclusie kunnen trekken dat regulering via het privaatrecht het publiekrecht doorkruist. Dat is echter niet het geval, zo blijkt uit een uitspraak die de Hoge Raad een jaar na het Windmill-arrest deed.[149] In die uitspraak[150] ging het over verkoop van grond door een gemeente waarbij de koper contractueel beperkt werd in zijn gebruiksmogelijkheden. De Hoge Raad merkte op dat het sinds jaar en dag gebruikelijk is dat overheden gebruiksvoorwaarden opleggen bij de verkoop van gronden. Dit doorkruiste het publiekrecht niet, ook niet als bepaald grondgebruik beperkt of verboden werd dat volgens het bestemmingsplan wel was toegestaan.[151]

148 HR 26 januari 1990, NJ 1991/393 m.nt. M. Scheltema (Windmill-arrest), ECLI:NL:HR:1990:AC0965.

149 Zie ook de gemeente Heereveen in haar Uitgifteprotocol in het kader van duurzaamheidseisen: *"In dat geval vraagt ze aan partijen om met in achtneming van de gestelde eisen een bieding te doen. Het staat partijen vrij om dan een bieding te doen op basis van vrijwilligheid. In dit geval ligt het niet voor de hand dat hiermee er sprake is van de doorkruisingsleer."*

150 HR 8 juli 1991, NJ 1991/691 m.nt. M.Scheltema, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315

151 HR 8 juli 1991, NJ 1991/691 m.nt. M.Scheltema, ECLI:NL:HR:1991:ZC031, r.o. 3.3.

11 Pachtovereenkomsten

Pacht: algemeen

De overheid kan als eigenaar van landbouwgrond deze grond verpachten (art. 7:311-312 BW). Het kan gaan om reguliere pacht van minimaal 6 jaar.[152] Na het einde van de looptijd wordt reguliere pacht in principe automatisch verlengd. Het is bij deze vorm van pacht lastiger om tussentijds duurzaamheidseisen op te leggen. Bij kortlopende geliberaliseerde pacht geldt het continuatierecht niet. Veel overheden kiezen daarom tegenwoordig voor deze pachtvorm: geliberaliseerde pacht is flexibeler en meestal van kortere duur.[153] Dit biedt meer mogelijkheden om tussentijds te sturen op bestrijdingsmiddelengebruik. Deze handleiding ziet daarom op geliberaliseerde pacht.[154]

Toetsing door de grondkamer

Een pachtovereenkomst kan voorschriften bevatten over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze voorschriften moeten de toets van de grondkamer doorstaan. Een pachtovereenkomst moet in de meeste gevallen[155] ter goedkeuring worden voorgelegd aan een van de vijf regionale grondkamers (art. 7:321 BW). Deze grondkamers houden toezicht op (o.a.) de pachtprijs (bij reguliere pacht) en de pachtvoorwaarden. De grondkamer keurt de overeenkomst af als daarin buitensporige verplichtingen zijn opgenomen voor de pachter (zie hierna).[156] Een partij die het niet eens is met de beslissing van de regionale grondkamer, kan in beroep bij de Centrale Grondkamer in Arnhem.

152 Reguliere pachtovereenkomsten duren minimaal 6 jaar (art. 7:325 BW).

153 Dit geldt ook voor zogeheten teeltpacht (art. 7:396 BW). Het gaat hierbij om losse grond die voor één of twee jaar wordt verpacht en waarop een gewas wordt geteeld waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is. Van deze pachtvorm wordt echter (nog) nauwelijks gebruik gemaakt.

154 Er is een aparte regeling voor pachtgronden in reservaten, waarbij er aparte regels gelden voor verplichtingen die gericht zijn op natuurbehoud. Dit is vooral relevant voor de Staat en natuurbeheerders zoals natuurmonumenten, voor provincies is deze pachtvorm doorgaans niet aan de orde. Art. 7:389 lid 2, sub a BW bepaalt namelijk dat het moet gaan om pachtovereenkomsten *"gesloten met betrekking tot door de Staat of een bij koninklijk besluit aangewezen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie in eigendom dan wel erfpacht verworven percelen."*

155 Pacht met kleine oppervlakten (in beginsel niet groter dan één hectare) en teeltpacht zijn vrijgesteld van toezicht door de grondkamer (art. 7:395 BW). Deze pachtvormenhoeven alleen te worden geregistreerd bij de grondkamer (art. 7:396 BW). In verreweg de meeste gevallen zal een pachtovereenkomst echter wel ter toetsing aan de grondkamer moeten worden voorgelegd.

156 Als er punten zijn die goedkeuring van de pachtovereenkomst verhinderen, dan kan de grondkamer de overeenkomst op die punten wijzigen (art. 7:320 lid 1 BW). De gewijzigde overeenkomst geldt dan als goedgekeurd (art. 7:320 lid 2 BW). Als wijziging niet mogelijk is, vernietigt de grondkamer de overeenkomst.

Tip

Bij twijfel over de juridische houdbaarheid van gebruiksvoorwaarden, kan de provincie een ontwerp-pachtovereenkomst ter toetsing voorleggen aan de grondkamer. Als binnen twee maanden na goedkeuring van de ontwerpovereenkomst, ook de definitieve pachtovereenkomst naar de grondkamer wordt gestuurd, wordt deze goedgekeurd als er inhoudelijks niets aan de overeenkomst is veranderd (art. 7:324 lid 3 BW). N.B: een ontwerp-pachtovereenkomst kan niet meer door de grondkamer worden beoordeeld als de pachter de grond al in gebruik heeft (art. 7:324 lid 4 BW).

Buitensporige verplichtingen niet toegestaan

De grondkamer keurt pachtovereenkomsten niet goed als daarin voor de pachter buitensporige verplichtingen staan (art. 7:319 lid 1 onder b BW). De vraag is of beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen tot een buitensporige verplichting leidt voor de teler. Er zijn geen uitspraken over een totaalverbod op chemische bestrijdingsmiddelen, maar de Centrale Grondkamer heeft zich wel al meermaals gebogen over een glyfosaat-verbod in pachtovereenkomsten.

In maart 2020 keurde de Centrale Grondkamer een verbod op het gebruik van glyfosaat goed bij 1-jarige pacht.[157] In 2022 bepaalde de Centrale Grondkamer dat een glyfosaatverbod bij vierjarige pacht met het oog op de bescherming van de bodem en het bodemleven is toegestaan, ook al is glyfosaat als bestrijdingsmiddel toegelaten tot de markt. De financiële gevolgen van moeilijk te bestrijden onkruid mochten echter niet volledig voor risico van de pachter komen. Dit maakte de eis in de pachtovereenkomst om aan het einde van de pachtperiode de grond 'schoon' (d.w.z. onkruidvrij) op te leveren buitensporig.[158] Om die reden schrapte de Grondkamer de verplichting om de grond schoon op te leveren. Inmiddels is duidelijk dat de Grondkamer dezelfde lijn volgt bij twee-, drie- en zesjarige pachtovereenkomsten.[159]

Wijzigen lopende pachtovereenkomsten is lastig

Partijen kunnen tussentijdse herziening van de pachtovereenkomst vragen aan de Grondkamer (art. 7:326 BW). De kans op succes is daarbij echter beperkt. Zo wilde het Waterschap Hunze en Aa's via deze weg een bemestings- en bestrijdingsmiddelenverbod opnemen. Dit verzoek is door de Centrale Grondkamer afgewezen. Tussentijdse herziening is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren en niet om bepalingen op te leggen die partijen niet zijn overeengekomen en zeker niet bepalingen die het tegendeel inhouden van wat aanvankelijk was afgesproken.[160]

157 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.812.
158 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.837.
159 Zie de uitspraken in zaken GP 11.840, GP 11.839 en GP 11.835.
160 17 17 CG 28 juli 2015, TvAR 2016/5847 met noot B. Nijman.

Tip

Breng vooraf aan het verpachten nauwkeuring in kaart welke beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de pachtovereenkomst moeten komen. Let bijvoorbeeld op dat niet onbedoeld enkel chemische onkruidbestrijding wordt verboden, terwijl de bedoeling is dat er ook een verbod komt op het gebruik van insecticiden en fungiciden. Neem duidelijk op of:

1. bepaalde teelten verboden zijn;
2. of enkel laag-risicomiddelen of biologische middelen zijn toegestaan, en;
3. of voor bestrijdingsmiddelengebruik voorafgaande toestemming moet worden gevraagd.

Belangrijk: transparantie in de selectieprocedure

Een transparante selectieprocedure is ook nodig om te voldoen aan de eisen uit het Didam-arrest (zie hiervoor Hoofdstuk 10).[161] In de lagere rechtspraak is het Didam-arrest (over verkoop van grond) ook toegepast op de uitgifte van pachtgrond.[162] Provincies dienen voorafgaand aan het sluiten van de pachtovereenkomst duidelijke selectiecriteria en pachtvoorwaarden over het gebruik van bestrijdingsmiddelen op te nemen in de openbare informatie. Gebeurt dit niet, dan kan er bij de selectie niet alsnog op deze criteria geselecteerd worden. Het is daarbij van belang dat de criteria duidelijk geformuleerd zijn (geen vaag taalgebruik) en dat zij haalbaar zijn voor meerdere pachters.

Een provincie kan in de selectiecriteria verduidelijken dat enkel telers die biologisch telen in aanmerking komen als pachter. Aan een verbod op chemische-synthetische bestrijdingsmiddelen kunnen telers voldoen (het is haalbaar) door te kiezen voor biologische landbouw. Verder kan gedacht worden aan een verbod op bepaalde middelen of intensieve teelten.

De selectiecriteria en gebruiksvoorwaarden kunnen verschillen per pachtovereenkomst. Het is efficiënt om hierover in algemene zin keuzes te maken of uitgangspunten te formuleren voor het hele provinciale grondgebied. Dit kan in het provinciaal grond- of pachtbeleid. Er zijn verschillende overheden die in het pachtbeleid bepaalde intensieve teelten of chemische bestrijdingsmiddelen op alle pachtgronden verbieden (zie hierna een aantal praktijkvoorbeelden). Let wel, daarnaast zullen provincies deze voorwaarden óók moeten opnemen in de pachtovereenkomsten.

161 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778.
162 Rechtbank Noord-Nederland, 10-01-2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82.

Praktijkvoorbeelden

Verbod intensieve teelten

Er is uitgebreide ervaring opgedaan met het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de provincies Drenthe en Groningen waar provinciale grond verpacht wordt via uitvoeringsorganisatie Prolander.[163] Bij het verpachten van gronden gelden verschillende beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen, waaronder een verbod op bepaalde intensieve teelten.

Verbod op intensief bespoten teelten

In de 'toewijzing en voorwaarden verpachting 2025' van de Provincie Drenthe[164] staat:

"De volgende gewassen zijn uitgesloten: meerjarige teelten, bloem(boll)en, bomenteelt en vollegrondsgroenten met uitzondering van bonen."

Behoud biologische landbouw

Bij de verpachting van landbouwpercelen waar al biologisch wordt geteeld en de grond SKAL-gecertificeerd is, verpachten Provincie Drenthe en Groningen de grond in principe alleen aan een andere lokale biologische teler. Als er geen belangstelling is onder SKAL-agrariërs, dan kan in deze provincies een niet-biologische teler het perceel pachten. Die zal in principe ook biologisch moeten gaan telen, tenzij de provincie instemt met het vervallen van het biologische keurmerk. Ook andere provincies en gemeenten hebben in hun pachtbeleid opgenomen dat SKAL-ondernemers voorrang krijgen bij pacht van SKAL-gronden.[165] Daar valt veel voor te zeggen, want gronden worden pas als SKAL-grond aangemerkt na drie jaar telen met een SKAL-certificaat. Komt er daarna een agrariër zonder SKAL-certificaat dan vervalt de SKAL-status en mag de grond 5 jaar lang niet weer worden ingezet voor SKAL-activiteiten.

Voorbeeldbepaling behoud biologische landbouwgrond

"landbouwpercelen die reeds zijn omgeschakeld naar biologische landbouw (SKAL gecertificeerde grond). Deze grond wordt in eerste instantie alleen aan omliggende biologische bedrijven verpacht. Als er geen biologische pachter beschikbaar is/er geen belangstelling is vanuit een biologische pachter, dan wordt een gangbare agrariër als pachter gezocht via de reguliere openbare procedure. Voor het laten vervallen van het biologische keurmerk van het perceel is vooraf schriftelijke toestemming van de provincie nodig."[166]

Algeheel verbod op gebruik bestrijdingsmiddelen

Voor percelen die in een NNN-gebied liggen, gelden in de provincie Groningen en Drenthe strengere voorwaarden dan voor andere gronden. Daar mogen bestrijdingsmiddelen alleen na voorafgaande schriftelijke goedkeuring pleksgewijs gebruikt worden.[167] In de Provincie Noord-Brabant geldt een verbod op 'chemische bestrijdingsmiddelen' op pachtgronden binnen 1 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied.[168]

Voorbeeldbepaling 1 (Provincie Drenthe) - algemeen verbod op bestrijdingsmiddelen

"Uitsluitend na afstemming met en na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van verpachter is onder voorwaarden pleksgewijze behandeling met chemische (gewasbeschermings) middelen mogelijk."

Voorbeeldbepaling 2 (Provincie Noord-Brabant) - algemeen verbod op bestrijdingsmiddelen

"Op het pachtobject mogen geen chemische bestrijdingsmiddelen zoals glyfosaat houdende middelen (bijvoorbeeld Roundup) worden gebruikt; Pleksgewijze bestrijding van probleemonkruiden (akkerdistel, Jacobkruiskruid enz.) is alleen mogelijk in overleg en met schriftelijke toestemming van de provincie."

Een verbod op bestrijdingsmiddelen kan ook gelden voor slechts een gedeelte van het perceel. Daar is voor gekozen op sommige percelen in provincie Drenthe en Groningen die niet binnen een NNN-gebied liggen, maar wel bedoeld zijn om de natuur te versterken. Hier moet de pachter grasranden aanleggen. Daarbij geldt: "Er worden in principe geen bestrijdingsmiddelen gebruikt".[169]

Verbod op een specifiek middel

Er kan ook gekozen worden voor een verbod op een specifiek middel. Zo geldt op de ruilpercelen in provincie Drenthe en Groningen, die niet binnen een NNN-gebied liggen maar wel bedoeld zijn om de natuur te versterken, een glyfosaatverbod.[170] Ook de Provincie Noord-Brabant hanteert een verbod op het gebruik van glyfosaat op pachtgronden.[171]

Voorbeeldbepaling glyfosaatverbod

"Het gebruik van glyfosaat is niet toegestaan. Uitsluitend na afstemming met en na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de verpachter is pleksgewijze (be)handeling toegestaan. Het streven is erop gericht minder chemische bestrijdingsmiddelen te gebruiken.""

Zoals hiervoor besproken levert een glyfosaatverbod een buitensporige last op als de pachter de grond helemaal onkruidvrij moet opleveren.

163 www.prolander.nl
164 www.prolander.nl/grond/grond-drenthe/pacht/
165 Zie bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant (www.duurzamegronduitgifte.nl/projecten/duurzaamheidsscore) en de gemeente Heusden (Uitvoeringsregeling Uitgifte geliberaliseerde pacht 2024). Die laatste laat de voorrang echter alleen gelden als de SKAL-ondernemer een bod uitbrengt wat vergelijkbaar is met andere hoogste bieders.
166 www.prolander.nl/grond/grond-drenthe/pacht/
167 'Bijlage 2, gebruiksvoorschriften binnen het NNN (www.prolander.nl/grond/bijlage-2-drenthe/)
168 www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2026/duurzame-pacht-2026/
169 Bijlage 1, gebruiksvoorschriften ruilgronden (buiten NNN)
170 Bijlage 1, gebruiksvoorschriften ruilgronden (buiten NNN)
171 www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2026/geliberaliseerde-pacht-2026/

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland adviseert het volgende: “Voegt u een verbod op het gebruik van glyfosaat toe? Neem dan het volgende beding op:
Verpachtster zal pachter bij het einde van de pachtovereenkomst niet aanspreken op het niet opleveren in de staat waarin het gepachte in gebruik is gegeven als dit niet opleveren in die staat het rechtstreeks gevolg is van het verbod op het gebruik van glyfosaat en pachter redelijkerwijs geen andere maatregelen heeft kunnen treffen om dit te voorkomen.”[172]

Ophogen bod van duurzame telers

Een manier om minder bestrijdingsmiddelengebruik te promoten, is om bij de gunning van pachtgronden het uitgebrachte bod van telers met een duurzaamheidscertificaat fictief op te hogen. Dit is de aanpak van het Rijksvastgoedbedrijf bij geliberaliseerde pachtgronden. Een SKAL-certificaat levert in 2024 een 15% hoger bod op en in 2027 is dat 30 %. Een On the Way to PlanetProof-certificaat levert nu een verhoging van 10% op en in 2027 is dat 20%.[173] De Provincie Noord-Brabant hoogt het bod van SKAL-gecertificeerde ondernemers op met 62%. Gemeenten nemen vaak een voorbeeld aan het provinciale pachtbeleid. Zo heeft de Brabantse gemeente Heusden, in navolging van de provincie, de ophogingspercentages voor SKAL-gecertificeerde ondernemers opgenomen in het gemeentelijke pachtbeleid.[174]

Het fictief ophogen van biedingen door duurzame telers geeft hen meer kans om als pachter geselecteerd te worden. Echter, ook niet-biologische telers kunnen geselecteerd worden. Als een provincie bepaalde teelten of bestrijdingsmiddelen wil verbieden dan blijft het belangrijk om, naast het ophogen van biedingen, beperkingen op te nemen in de pachtovereenkomst

Tip

Het is aan te bevelen om het ophogingspercentage van biedingen door duurzame telers zo te kiezen dat zij ook daadwerkelijk meer kans maken. Het ophogingspercentage dient het verschil in draagkracht met telers van sommige intensief bespoten teelten (zoals lelies) effectief te compenseren. Dit speelt vooral bij geliberaliseerde pachtovereenkomsten waar de pachtprijs per hectare (anders dan bij reguliere pacht)[175] niet gemaximeerd is en ook niet door de Grondkamer op redelijkheid wordt getoetst.

172 www.rvo.nl/onderwerpen/pachten-en-pachtovereenkomsten/overeenkomst-laten-toetsen
173 ‘Rijksvastgoedbedrijf verduurzaamt grondportefeuille’ (nieuwsbericht van 22-07-2024 op www.rijksvastgoedbedrijf.nl).
174 Uitvoeringsregeling Uitgifte geliberaliseerde pacht 2024.
175 P.J. Woltjer, R.W. van der Meer en M.J. Voskuilen, ‘Pachtnormen 2024 - Berekening hoogst toelaatbare pachtprijzen voor los land, agrarische bedrijfsgebouwen en agrarische woningen’, WEC, Wageningen: mei 2024.

12 Kwalitatieve plichten

Als provinciale agrarische gronden worden verkocht, dan kunnen in de verkoop- en leveringsakte bepalingen worden opgenomen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Op die manier houdt de provincie toch enige controle over het landgebruik nadat het eigendom is overgedragen. Een provincie kan dit doen door zogeheten kwalitatieve verplichtingen, eventueel in combinatie met een kettingbeding, op te nemen in de verkoopakte.

Kwalitatieve verplichting: wat kan je er mee?

Een kwalitatieve verplichting is een verplichting om te dulden of niet te doen die rust op de eigenaar van een registergoed (waaronder grond). De verplichting is vastgelegd in een overeenkomst tussen partijen, maar blijft ook gelden als de grond aan een andere eigenaar wordt doorverkocht. Ook de nieuwe particuliere eigenaar en andere gebruikers zoals huurders of erfpachters zullen zich aan de kwalitatieve verplichtingen moeten houden (art. 6:252 BW).

Een voorbeeld is te vinden in de overeenkomsten die de Provincie Drenthe hanteert bij de verkoop van natuurgronden en waarbij o.a. een verbod op bestrijdingsmiddelengebruik geldt:[176]

"**a.** *Partijen komen hierbij met betrekking tot het terrein, ten behoeve van de Provincie, een kwalitatieve verbintenis als bedoeld in artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek overeen, inhoudende hetgeen in lid 4 is aangegeven.*

b. *Partijen komen overeen dat de verplichtingen als bedoeld in lid 4 en de daaraan verbonden consequenties zoals bepaald in lid 5, overgaan op degenen die het goed onder bijzondere en algemene titel zullen verkrijgen en dat mede gebonden zullen zijn degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen, conform artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek.*"

Een kwalitatieve verplichting kan alleen verplichten om iets te dulden of niet te doen. Bij de formulering van een kwalitatieve verplichting moet daar rekening mee worden gehouden.

De volgende kwalitatieve verplichtingen zijn toegestaan omdat zij een niet-doen inhouden:

"*De eigenaar mag op het perceel geen chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen gebruiken, uitgezonderd laag-risicomiddelen en bestrijdingsmiddelen die zijn toegestaan in de biologische landbouw volgens Uitvoeringsverordening 2021/1165.*"

"*Op het perceel mag geen bloem(boll)en-, pootaardappelen-, fruit- of bomenteelt plaatsvinden tenzij binnen deze teelten enkel gebruik wordt gemaakt van laag-risicomiddelen en bestrijdingsmiddelen toegestaan in de biologische landbouw volgens Uitvoeringsverordening 2021/1165.*"

Een kwalitatieve verplichting mag niet leiden tot een plicht om iets te doen. Het is niet mogelijk om voor te schrijven dat een boer bepaalde duurzame teeltmethoden toepast. Een kwalitatieve verplichting mag de eigenaar ook niet beperken in zijn recht om de grond te vervreemden of te bezwaren met bijvoorbeeld een erfdienstbaarheid of erfpacht (art. 6:252 lid 5 BW).

De volgende bepaling is niet toegestaan als kwalitatieve verplichting omdat het een plicht om iets te doen omvat: "*De eigenaar die gewassen op het perceel teelt, doet dit conform de SKAL-richtlijnen.*"

176 Meer hierover, zie: www.prolander.nl/actueel/nieuws/pilot-groenruil-drentsche-aa/.

Uit het Didam-arrest[177] volgt dat alle potentiële gegadigden de kans moeten krijgen om mee te dingen. Dit brengt mee dat in de openbare selectieprocedure duidelijk moet staan welke kwalitatieve plichten er gelden ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en welke selectiecriteria er op dit onderwerp gelden (zie voor meer details hoofdstuk 10 en 11).[178]

Minder sterk alternatief: kettingbeding

Een kettingbeding is minder sterk dan een kwalitatieve verplichting. Het is een beding in een overeenkomst dat plichten oplegt aan de nieuwe eigenaar en de nieuwe eigenaar daarnaast verplicht om deze verplichtingen ook op te leggen aan zijn rechtsopvolgers. Vaak gaat een kettingbeding samen met een boeteclausule voor als het kettingbeding geschonden wordt.

Kettingbedingen zijn vooral nuttig waar een actieve plicht om iets te doen in de verkoopakte wordt opgenomen, omdat dit niet mogelijk is via een kwalitatieve verplichtingen. Bij beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen, gaat het echter normaal gesproken om een niet-doen en is de kwalitatieve verplichting te verkiezen.

Een groot nadeel van kettingbedingen is dat als de nieuwe eigenaar nalaat de verplichtingen door te geven, de provincie het kettingbeding normaal gesproken niet meer kan inroepen tegen een volgende eigenaar. De ketting is dan doorbroken. Ook bij faillissement en executoriale hypothecaire verkoop zal de ketting doorbroken worden.

Bij verkoop van gronden kan het gebruik van bestrijdingsmiddelen beter gereguleerd worden via een kwalitatieve verplichting dan via enkel een kettingbeding. Een kettingbeding kan makkelijker doorbroken worden bij verkoop van de grond, waardoor de nieuwe eigenaar niet meer gebonden is aan de beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Kwalitatieve verplichtingen worden overigens wel vaak gecombineerd met een kettingbeding (incl. boeteclausule) om ze nog sterker te maken.[179]

Tegenprestatie door provincie

In de verkoopakte kan worden afgesproken dat de provincie een tegenprestatie levert (art. 6:252 lid 4 BW). Het zal dan vaak gaan om een geldsom, maar het kan ook gaan om landonderhoud. Hiermee kan de groep potentiële kopers worden vergroot.

Procedure voor vestiging kwalitatieve plichten

Een kwalitatieve verplichting heeft pas werking tegenover rechtsopvolgers en gebruikers als de verplichting is opgenomen in een notariële akte die is ingeschreven in de openbare registers (art. 6:252 lid 2 BW).[180] In de overeenkomst wordt opgenomen dat partijen elkaar machtigen om deze inschrijving uit te voeren. Hier kan ook bepaald worden wie de kosten van die inschrijving

177 'HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778.

178 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4.

179 Een voorbeeld van een kettingbeding en boetebeding is te vinden in art 18.4 uit de 'Tekst kwalitatieve verplichting in overeenkomst Groenruil': "*Koper verbindt zich deze bepaling bij elke vervreemding in eigendom van het Gekochte of een gedeelte daarvan, zo ook bij de vestiging van een zakelijk genotsrecht op het Gekochte of een gedeelte daarvan, alsmede bij elke vervreemding van dat zakelijk genotsrecht, aan de nieuwe verkrijger in eigendom of zakelijk genotsrecht op te leggen, ten behoeve van Verkoper te bedingen en aan te nemen en om die bedingen, alsmede het in dit lid bepaalde, in elke verdere akte van vervreemding in eigendom of vestiging casu quo vervreemding van een zakelijk genotsrecht woordelijk te doen opnemen, zulks op verbeurte voor de Koper en/of iedere opvolgende verkrijger in eigendom of zakelijk genotsrecht, die verzuimt te bedingen, op te leggen, aan te doen nemen of te doen opnemen, van een onmiddellijk opeisbare boete van € 25.000,- (zegge: vijfentwintigduizend euro) ten behoeve van Verkoper, zonder dat enige ingebrekestelling daartoe zal worden vereist, zodat de bedongen boete terstond zal kunnen worden gevorderd.*"

180 Zie voor enkele weinig voorkomende complicaties art. 6:252 lid 3 BW.

draagt. Het is redelijk dat de provincie dit doet, aangezien zij belang heeft bij de kwalitatieve verplichting.

Een voorbeeld hiervan is te vinden in de overeenkomsten die de Provincie Drenthe hanteert bij de verkoop van natuurgronden:[181]

"**c.** *De kosten van het vestigen van deze kwalitatieve verbintenis en van de inschrijving in de openbare registers zijn voor rekening van de Provincie.*

d. *Partijen machtigen elkaar over en weer om de inhoud van deze kwalitatieve verbintenis als onderdeel van deze Verkoopovereenkomst daartoe als beding in de zin van artikel 6:252 Burgerlijk Wetboek in te schrijven in de desbetreffende (openbare) registers op de wijze, zoals de toepasselijke wetten dit voorschrijven. Deze volmacht is als onderdeel van deze Verkoopovereenkomst onherroepelijk en vervalt niet door overlijden of onbekwaamheid van de Koper of beperkt gerechtigde.*"

Duur en wijzigen van kwalitatieve verplichtingen

Een kwalitatieve verplichting kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd bestaan. Het ligt voor de hand om beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen voor onbepaalde tijd te laten gelden. Kwalitatieve verplichtingen kunnen gewijzigd worden of eindigen op alle wijzen waarop een overeenkomst gewijzigd of beëindigd kan worden. Denk aan: opzegging of aanpassing met wederzijds goedvinden, ontbinding (6:256 BW) en wijziging wegens onvoorziene omstandigheden (6:258 BW).

In uitzonderlijke gevallen kan een rechter een kwalitatieve verplichting wijzigen of ontbinden. Namelijk als er tien jaar zijn verstreken en het ongewijzigd voortduren van de verplichting in strijd is met het openbaar belang (art. 6:259 lid 1, sub a BW) of als degene die haar heeft bedongen er geen redelijk belang meer bij heeft (art. 6:259 lid 1, sub b BW). Beide situaties zullen niet snel aan de orde zijn bij beperkingen aan bestrijdingsmiddelengebruik. Dit dient juist het openbaar belang (gezondheid, milieu en natuur) en raakt, ook in de toekomst, de belangen van de provincie.

Handhaving

Als een kwalitatieve verplichting niet wordt nagekomen, dan staat de provincie een aantal remedies ter beschikking. Zo kan de provincie schadevergoeding vorderen (art. 6:74 BW), de overeenkomst ontbinden (6:265 BW) en nakoming vorderen (art. 3:296 BW). Nakoming vorderen zal bij plichten over bestrijdingsmiddelengebruik de eerste keuze zijn. Ook zou een contractueel boetebeding (art. 6:91 BW) kunnen worden opgenomen. Als de eigenaar de kwalitatieve verplichting niet nakomt, dan verbeurt hij een boete. Het is dan aan te raden om in de verkoopakte op te nemen dat de provincie bevoegd blijft om nakoming van de kwalitatieve verplichting te vorderen ook als zij gelijktijdig de verbeurde boete opeist. De wet sluit namelijk in beginsel uit dat zowel nakoming als een boete wordt gevorderd, maar hier kan in een overeenkomst vanaf worden geweken (art. 6:92 lid 1 BW).

De volgende bepaling is niet toegestaan als kwalitatieve verplichting omdat het een plicht om iets te doen omvat: "*De eigenaar die gewassen op het perceel teelt, doet dit conform de SKAL-richtlijnen.*"

Een voorbeeld over de handhaving van o.a. de kwalitatieve verplichting om geen bestrijdingsmiddelen te gebruiken op Groenruil-gronden in Drenthe.[182]

"**a.** Indien Koper één of meer verplichtingen genoemd in lid 4 van dit artikel niet nakomt, kan de Provincie nakoming van de verplichtingen vorderen dan wel deze Verkoopovereenkomst ontbinden.

b. Alvorens tot ontbinding over te gaan, dient de Provincie nakoming te vorderen.

c. Als de Provincie nakoming vordert is de Koper verplicht om binnen een door de Provincie te stellen termijn de niet-nakoming van één of meer van de verplichtingen genoemd in lid 4 op eerste aanzegging te staken en het terrein in de staat te herstellen waarin het verkeerde vóór de niet-nakoming, zulks op straffe van een dwangsom van ten hoogste € 500,- vermenigvuldigd met het aantal hectares van het terrein waarop één of meer van de verplichtingen genoemd in artikel 4 niet worden nagekomen. Deze dwangsom geldt voor iedere week dat de Koper één of meer van de verplichtingen genoemd artikel 4 niet nakomt, vanaf de datum dat de nakoming wordt gevorderd.

d. De Provincie kan de Verkoopovereenkomst ontbinden indien de Koper geen gevolg heeft gegeven aan de vordering tot nakoming. In dat geval is de Koper aan de Provincie een direct opvorderbare boete verschuldigd van ten hoogste << invullen afwaardering>>, vermeerderd met de wettelijke rente. Dit bedrag kan worden verhoogd met maximaal vijftig procent (50%).

e. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom, bedoeld onder c, en de boete, bedoeld onder d, wordt rekening gehouden met de ernst van de niet-nakoming van de verplichtingen.

f. De wettelijke rente, bedoeld in het vierde lid wordt berekend vanaf de dag van aktepassering."

NB: de Provincie heeft in deze bepaling nagelaten te bepalen dat het vorderen van een boete niet in de weg staat aan het vorderen van nakoming. Dat is wel verstandig en had als volgt gekund:
"Het vorderen van een boete op grond van dit artikel belet de Provincie niet nakoming te vorderen van de verplichtingen, daaronder mede begrepen de kwalitatieve verplichtingen uit artikel ...., die uit hoofde van deze overeenkomst rusten op Koper."

181 Dit was een kwalitatieve verplichting in de overeenkomst voor zogeheten Groenruil van de provincie Drenthe (www.prolander.nl/actueel/nieuws/pilot-groenruil-drentsche-aa/)

182 Dit was een kwalitatieve verplichting in de overeenkomst voor zogeheten Groenruil van de provincie Drenthe (www.prolander.nl/actueel/nieuws/pilot-groenruil-drentsche-aa/)

Ondersteund door
AARDige Buren, Bijenstichting, Caring Doctors, Caring Farmers, LandschappenNL, De Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten, Parkinson Vereniging, ParkinsonNL, De Vlinderstichting en Vogelbescherming Nederland.

Art direction & design
Urgenda

Productie
Drukkerij Groenprint, Rotterdam