

Gemeentelijke handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen

NATUUR & MILIEU

urgenda
SAMEN SNELLER DUURZAAM

Lees de Gemeentelijke handleiding Regulering bestrijdingsmiddelen ook digitaal

Anne de Vries (ChemLegal),
Stef Nuijen (IJzer Advocaten),
FLO Legal

Tweede uitgave maart 2026

Het bestrijdingsmiddelenrecht ontwikkelt zich snel. Deze tweede druk (maart 2026) van de Gemeentelijke Handleiding Regulering Bestrijdingsmiddelen bevat de meest recente rechtspraak en lokale en beleidsontwikkelingen (uit 2025). Daarnaast is een apart hoofdstuk over nadeelcompensatie toegevoegd.

Gemeentelijke handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen



Samenvatting

Nederland bestaat voor 18,6% uit akker- en tuinbouwgrond (631 duizend hectare)[1]. Op deze gronden wordt vaak gebruik gemaakt van bestrijdingsmiddelen. Deze handleiding bevat een gereedschapskist voor gemeenten die het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief bespoten teelten willen 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 grootschalig gebruik van deze middelen meebrengt voor mens, dier en het milieu. Burgers spannen rechtszaken aan tegen telers die veel bestrijdingsmiddelen gebruiken en in toenemende mate verbieden of beperken rechters het gebruik van deze middelen.[2]

Veel gemeenten ervaren een steeds luider wordende roep vanuit de samenleving en wetenschap om het gebruik van bestrijdingsmiddelen verder te reguleren. Vaak is voor gemeenten niet duidelijk op welke manieren zij het gebruik van bestrijdingsmiddelen kunnen beperken. Met het oog daarop is deze handleiding opgesteld. Het bespreekt het (juridische) gereedschap waarmee gemeenten het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief-bespoten teelten op hun grondgebied kunnen reguleren en beperken. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor regulering binnen het omgevingsplan en maatwerkvoorschriften op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar ook naar regulering via het eigendomsrecht voor wanneer de gemeente 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. Regels in het omgevingsplan
6. Maatwerkregels op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving
7. Regulering in pachtovereenkomsten
8. Regulering bij verkoop van gemeentelijke 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. Daarnaast bestaat een nog groter deel van Nederland (1,18 miljoen ha) uit grasland en land waarop groenvoer voor vee wordt geteeld.

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.

Inhoud

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

1. Wat zijn bestrijdingsmiddelen? 9
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? 14

4. Ruimte voor lokale regels 16
Voorzorgsbeginsel 16
Richtlijn duurzaam gebruik: bescherming kwetsbare groepen 17
Rechtspraak 18
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet 19

5. Regels in het omgevingsplan 21
Doel en reikwijdte van het omgevingsplan 21
Soorten regels in het omgevingsplan 22
Algemene regels 22
Vergunningplichten 23
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 24
Voorbeeldregel: spuitvrije zones 25
Voorbeeld uit de praktijk 27
Voorbeeldregel: regulering bollen- en bloementeelt 27
Lokaal voorbeeld 27
Voorbeeldregel: uitbreidingsverbod op sierteelt 28

6. Nadeelcompensatie 30

7. Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal 34
Reikwijdte maatwerkvoorschriften 34
Bevoegd gezag en procedure maatwerkvoorschriften 34

8. De gemeente als grondeigenaar 36
Het Didam-arrest 36
De doorkruisingsleer 37

9. Pachtovereenkomsten 38
Pacht: algemeen 38
Toetsing door de grondkamer 38
Buitensporige verplichtingen niet toegestaan 39
Wijzigen lopende pachtovereenkomsten is lastig 39
Belangrijk: transparantie in de selectieprocedure 40
Praktijkvoorbeelden 40

10. Kwalitatieve plichten 45
Kwalitatieve verplichting: wat kan je er mee? 45
Minder sterk alternatief: kettingbeding 46
Tegenprestatie door gemeente 47
Procedure voor vestiging kwalitatieve plichten 47
Duur en wijzigen van kwalitatieve verplichtingen 48
Handhaving 49

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, Wgb, Bgb)
- Regels over toelating (Wgb, Bgb)

Ctgb

- Toelating middelen
- Gebruiksvoorschriften (Ver. 1107/2009, Wgb, Bgb)

Veilig gebruik op specifieke locaties

Provincie

- Natura 2000, NNN, provinciale landschappen
- Halen KRW-doelen grondwater
- Grondwaterbeschermingsgebieden

Gemeenten

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

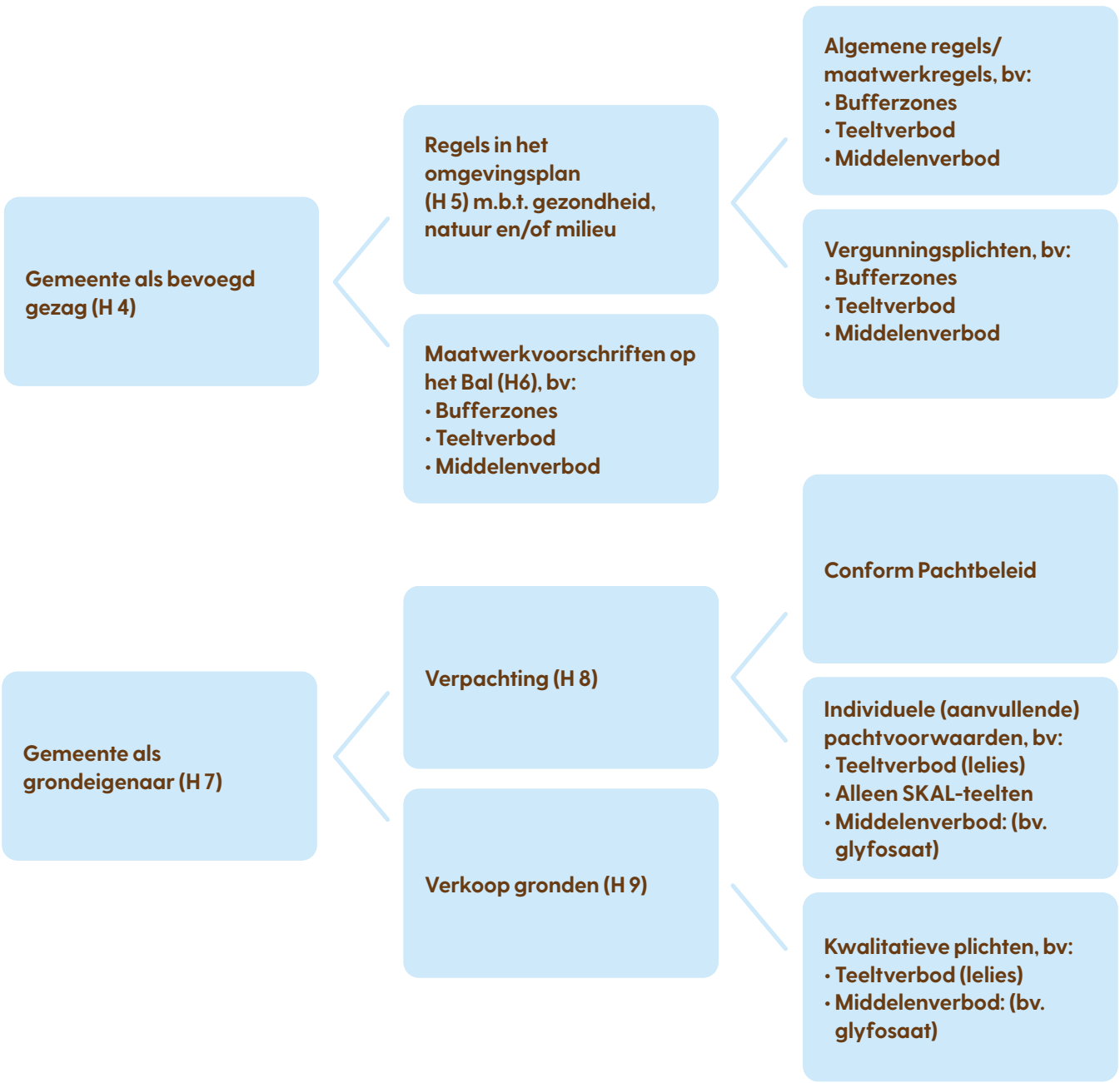
Waterschappen

- Halen KRW-doelen voor regionale wateren
- 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 teeltvrij zones).

Regulering van bestrijdingsmiddelen:

gemeentelijk instrumentarium





Voorwoord

Steeds meer gemeenten zijn op zoek naar handvaten om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in hun buitengebied te reduceren. Die zoektocht heeft meerdere oorzaken: de afname van biodiversiteit, de maatschappelijke opgave om in 2027 schoner water te hebben 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. In Nederland is het gebruik van bestrijdingsmiddelen bovendien hoger dan in de meeste andere Europese landen. Bestrijdingsmiddelen worden kilometers ver van de landbouwpercelen teruggevonden. In de natuur, 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 vaak niet naar neurologische effecten en ook niet naar het zogenaamde 'cocktaileffect': de schadelijke gevolgen van het combineren van middelen.

Daarom kloppen bezorgde burgers aan bij hun gemeente. Vooral de lelieteelt baart burgers zorgen, en terecht. Binnen de landbouw is de bollenteelt de grootste verbruiker en binnen de bollenteelt steekt de lelieteelt daar weer met kop en schouders bovenuit. Burgers die jarenlang zonder problemen naast een gangbare akker woonden, krijgen opeens te maken met lelies naast hun tuin of naast een school.

Gemeenten zien vaak geen mogelijkheid om burgers te helpen, waardoor de omwonenden zich genoodzaakt voelen om naar de rechter te stappen. In verschillende zaken zijn burgers door de rechter in hun gelijk gesteld. Zo komen boer en burger tegenover elkaar te staan. Een zeer ongewenste, en ook onnodige, situatie. Gemeenten hebben namelijk binnen de nieuwe Omgevingswet voldoende mogelijkheden, en zelfs ook een juridische plicht, om burgers te beschermen tegen de risico's van blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en hen een gezonde leefomgeving te bieden.

Met deze tweede druk van de Gemeentelijke handleiding regulering bestrijdingsmiddelen geven we gemeenten handvaten om te werken aan een schone leefomgeving, om de zorgen van burgers weg te nemen en tegelijkertijd meer duidelijkheid te creëren voor agrariërs. Ten opzichte van de vorige versie van de Handleiding, zijn de meest recente ontwikkelingen (2025-begin 2026) in rechtspraak, beleid en (lokale) wetgeving verwerkt. In hoofdstuk 2 (Verschillende soorten bestrijdingsmiddelen) zijn de meest actuele data over bestrijdingsmiddelen op de Nederlandse markt verwerkt. Hoofdstuk 4 (Ruimte voor lokale regels) is aangevuld met een recente position paper van het Ctgb en hoofdstuk 5 (Regels in het Omgevingsplan) met in het oog springende ontwikkelingen op gemeenteniveau. Verder is er een apart hoofdstuk over nadeelcompensatie toegevoegd (hoofdstuk 6).

De handleiding is samengesteld door Urgenda, Natuur & Milieu, ChemLegal, IJzer Advocaten en FLO Legal, met ondersteuning van Aardige Buren, De Bijenstichting, Caring Doctors, Greenpeace Nederland, Parkinson Vereniging, ParkinsonNL, Pesticide Action Network (PAN) Netherlands, De Vlinderstichting en Vogelbescherming Nederland.



1 Wat zijn bestrijdingsmiddelen?

In deze handleiding wordt met de term 'bestrijdingsmiddelen' gedoeld op 'gewasbeschermingsmiddelen' in de zin van Verordening 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).

Werkzame stof

Bestrijdingsmiddelen bevatten, naast allerlei hulpstoffen, een 'werkzame stof'. Dat is het actieve bestanddeel van het bestrijdingsmiddel. Denk bijvoorbeeld aan de stoffen glyfosaat, imidacloprid of spinosad. 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 herbicide glyfosaat.

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 die voedsel produceren te beschermen. Voorbeelden zijn desinfectiemiddelen of insecticiden om mieren of kakkerlakken in huis te doden.[4]

3 Verordening 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).

Gemeenten kunnen hier rekening mee houden. Zo kan een gemeente 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. Onder deze categorie vallen een heel aantal micro-organismen en bestrijdingsmiddelen van plantaardige of dierlijke oorsprong, maar ook sommige chemische verbindingen zoals ijzerfosfaat en natriumwaterstofcarbonaat (baksoda).[5]

5 Zie lijst met laag risico stoffen in deel D 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.

Biologische middelen

Relatief veel middelen die zijn toegestaan binnen de biologische landbouw worden aangemerkt als laag-risico middel, maar dat geldt niet voor al deze middelen. Zo kan in een enkel geval de werkzame stof lambda-cyhalothrin in de biologische landbouw gebruikt worden (in lokvallen).[6] Deze stof is ingedeeld in de meest giftige categorie van bestrijdingsmiddelen, namelijk: als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen (zie hierna).[7] Andere omstreden middelen zijn Olie H en Kompaan: bestrijdingsmiddelen met daarin paraffineolie dat wordt gewonnen uit aardolie. Deze middelen worden in Nederland in soms zeer grote hoeveelheden gebruikt in de sier- en (poot) aardappelteelt.

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.[8] Koper is bekend schadelijk voor de gezondheid en aangemerkt als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen. Dit is juist, maar in Nederland is het gebruik van koperverbindingen als bestrijdingsmiddel niet toegestaan.

Er kan dus niet automatisch vanuit worden gegaan dat bestrijdingsmiddelen die zijn toegestaan in de biologische landbouw per definitie een laag risico vormen voor de gezondheid van omwonenden. 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.

Tip

Een gemeente kan ervoor kiezen het gebruik van laag-risico middelen en biologische middelen uit te zonderen van een plaatselijk verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen

Middelen die in aanmerking komen om te worden vervangen

Er zijn momenteel (maart 2026) 40 werkzame stoffen die zijn aangemerkt als 'stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen'.[9] 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.

Stoffen die niet in deze categorie zijn ingedeeld kunnen overigens ook een gezondheidsrisico meebrengen. Dit blijkt ook uit het feit dat verschillende 'reguliere' bestrijdingsmiddelen als Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS) zijn aangemerkt.[10] Het RIVM schat dat 20% van de toegelaten bestrijdingsmiddelen

6 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).

7 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.

8 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).

9 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 in combinatie met Uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 van de Commissie van 11 maart 2015 inzake uitvoering van artikel 80, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot vaststelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen.

10 in de zin van artikel 57 van de REACH Verordening 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen.

één of meer ZZS'en bevat en dat 10% een potentiële ZZS bevat.[11] Stoffen worden als ZZS aangemerkt als ze nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, bijvoorbeeld omdat ze kankerverwekkend zijn, schadelijk voor de voortplanting of ophopen in de voedselketen. Volgens CLM zijn in de Nederlandse landbouw 25 werkzame stoffen toegelaten die een PFAS-verbinding zijn. 115 middelen op de Nederlandse markt bevatten dit soort PFAS-pesticiden.[12]

Tip

Een verbod op enkel bestrijdingsmiddelen met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen is weinig effectief. Het gaat om slechts 40 werkzame stoffen van in totaal 232 werkzame stoffen die op de Nederlandse markt zijn toegelaten,[13] terwijl ook veel reguliere werkzame stoffen (bewezen) schadelijke effecten hebben.

11 Komen & Wezenbeek, *Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen in bestrijdingsmiddelen*, RIVM rapport 2022, p. 3, 9-10.

12 P. Leendertse e.a., Gebruik van PFAS-pesticiden en risico's voor grondwater en bodem, CLM Onderzoek en Advies oktober 2025).

13 Dit is gebaseerd op de werkzame stoffen die volgens de EU Pesticide Database op 4 maart 2026 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). Gemeenten 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 gemeenten, 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.[14] Volgens UNICEF wordt maar liefst één op de twaalf Nederlandse kinderen blootgesteld aan te hoge concentraties bestrijdingsmiddelen.[15] Uit het RIVM-onderzoek 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden'[16] 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,[17] Alzheimer[18] en ALS.[19] Boeren die met bestrijdingsmiddelen

14 FAOSTAT Pesticide use (www.fao.org/faostat/en/#data/RP).

15 *Places and Spaces: Environments and children's well-being, Innocenti Report Card 17*, UNICEF Office of Research – Innocenti: Florence 2022 (https://www.unicef.org/innocenti/media/1776/file/UNICEF-Report-Card-17-Places-and-Spaces-EN.pdf), p. 26-27.

16 M.H.M.M. Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM rapport 2019.

17 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.

18 A.M. Aloizou e.a., 'Pesticides, cognitive functions and dementia: A review', *Toxicology Letters* 2020, afl 326, p. 31-51.

19 A.M. Malek e.a., ' , *Environmental Research* 2012, afl. 117, p. 112-119.

werken hebben een hoger risico om Parkinson te krijgen dan andere mensen.[20] Verder is er een mogelijk verband tussen autisme en ADHD en chronische blootstelling van kinderen aan lage hoeveelheden bestrijdingsmiddelen.[21] Daarnaast zijn er steeds meer aanwijzingen voor een relatie tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en verschillende kankersoorten, longaandoeningen, voortplantingsproblemen en immuniteitsproblemen.[22]



Bestrijdingsmiddelen in natuur en water

Bestrijdingsmiddelen dringen diep door in Nederlandse natuurgebieden[23] 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,[24] net als de afname van de biodiversiteit.[25] Verder bleken bestrijdingsmiddelen die decennialang gebruikt mochten worden zeer schadelijk voor vogels.[26]

Ook het Nederlandse water is sterk vervuild. De Bestrijdingsmiddelenatlas laat op veel plekken forse overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater zien.[27] En de recente monitoringsrapportage van het Ministerie van LVVN wijst ook op normoverschrijdingen door bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater.[28] Volgens het Europese Milieu Agentschap bevatte tussen 2016 en 2021 53% van het Nederlandse

20 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.

21 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.

22 *Factsheet Bestrijdingsmiddelen/ Pesticiden, Nederlands Centrum voor Beroepsziekten*, Amsterdam UMC 2018 (www.beroepsziekten.nl/sites/default/files/factsheets/Factsheet-Ziek-door-Pesticiden.pdf).

23 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.

24 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.

25 N. Möhring e.a., 'Successful implementation of global targets to reduce nutrient and pesticide pollution requires suitable indicators', *Nature Ecology & Evolution* 2023, afl. 7.

26 E. Molenaar e.a., 'Neonicotinoids impact all aspects of bird life: *A meta-analysis, Ecology Letters* 2024, Vol. 27, afl. 10.

27 www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl

28 Rost e.a. *Monitoringrapportage Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. Emissies en residuen Rapportagejaar 2022*, Royalhaskoning DHV 2023.

oppervlaktewater te veel bestrijdingsmiddelen.[29] Daarmee behoort het Nederlandse oppervlaktewater tot het meest vervuilde van de Europese Unie.

Toegelaten middelen: zijn ze veilig?

Voordat bestrijdingsmiddelen op de markt komen, wordt er een risicobeoordeling gedaan.[30] Toch wordt door de wetenschap in toenemende mate gewaarschuwd voor gezondheidsschade 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.[31] 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.[32] Het RIVM stelt: *"De relatie tussen blootstelling aan chemische stoffen, inclusief gewasbeschermingsmiddelen, en neurodegeneratieve aandoeningen is plausibel."*[33]

Daarnaast wordt in de goedkeuringsprocedure geen rekening gehouden met de risico's van het gebruik van cocktails van bestrijdingsmiddelen. Het is gebruikelijk dat gewassen met meerdere middelen tegelijk worden bespoten. In de toelatingsprocedure wordt alleen gekeken naar de risico's bij blootstelling aan een individueel middel. Cocktails van middelen kunnen echter velen malen giftiger zijn dan als middelen ieder los worden gebruikt.[34]

Ten derde wordt in de goedkeuringsprocedure geen aandacht besteed aan blootstelling via huisstof.[35] Daarom bestaat géén inzicht in de gezondheidsrisico's van deze verspreidingsroute, terwijl uit onderzoek van het RIVM blijkt dat omwonenden van bollenvelden via huisstof chronisch worden blootgesteld aan bestrijdingsmiddelen.[36]

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.[37]

29 *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe*, European Environment Agency (www.eea.europa.eu/ims/pesticides-in-rivers-lakes-and).

30 Art. 4 Verordening (EU) 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.

31 H. Heusinkveld e.a., Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren, RIVM rapport 2021

32 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+PPP+and+-Parkinson_Geredigeerd.pdf

33 Heusinkveld e.a., Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren, RIVM rapport 2021, p. 27.

34 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.

35 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.

36 M.H.M.M Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM rapport 2019.

37 https://sprint-h2020.eu/



4 Ruimte voor lokale regels

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

Position paper Ctgb[38]

In een position paper van december 2025 maakt het Ctgb zelf ook expliciet dat er naast de toelating een belangrijke rol is weggelegd voor lokale overheden zoals gemeenten “Het toelatingssysteem is zwart-wit: een middel wordt toegelaten of niet. De toelatingssystematiek is niet bedoeld voor het reguleren van gebruik, ruimtelijke keuzes of belangenafwegingen. Juist in Nederland, waar landbouwpercelen en woongebieden dicht bij elkaar liggen, vraagt dit soms om aanvullende maatregelen. Zorgen van omwonenden kunnen niet worden weggenomen door enkel te verwijzen naar een toelating. Het gaat om keuzes over lokale context, maatschappelijke wenselijkheid en het wegen van belangen van telers en omwonenden.”

En: “Naast de toelating bestaan er juridische en beleidsmatige kaders die wél ruimte bieden voor gebruiksregulering en ruimtelijke afwegingen, zoals de Richtlijn Duurzaam Gebruik Pesticiden (2009/128/EG) en de Omgevingswet. Deze bieden beleidsruimte om maatregelen te treffen ter bescherming van de leefomgeving.”

38 *Ctgb, Van toelating naar afweging - position paper over rol toelating, gebruik, natuurbescherming en ruimtelijke ordening, 8 december 2025.*

Het Ctgb noemt als voorbeelden het stimuleren van gebruiksvermindering en keuze voor minder risicovolle alternatieven, zoals niet-chemische middelen of methoden en het instellen van afstandseisen of spuitvrije zones tussen landbouwpercelen en gevoelige functies zoals woningen, scholen of zorginstellingen.

Voorzorgsbeginsel

Verordening (EG) 1107/2009 bevat de regels over de toelating van bestrijdingsmiddelen. Deze verordening bepaalt expliciet dat landen, in aanvulling op die regels, uit voorzorgmaatregelen 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 ten einde 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 het voorzorgsbeginsel aan te voeren als rechtvaardiging voor het stellen van regels die het grondgebruik beperken.[39] In een zaak over een geitenhouderij overwoog de ABRvS dat de exacte oorzaak van de verhoogde kans op longontsteking voor omwonenden binnen een straal van 2 km van een geitenhouderij nog nader onderzocht moest worden. Hoewel het causaal verband dus niet bewezen was, vormde het vergrote risico op gezondheidsschade voldoende grond voor een gemeente om maatregelen te treffen.[40] Deze situatie lijkt erg op de situatie van omwonenden bij intensief bespoten teelten. De wetenschap toont een duidelijke correlatie aan tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en een verhoogd risico op ziektes zoals Parkinson, kanker en ALS.

Richtlijn duurzaam gebruik: bescherming kwetsbare groepen

De Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) verplicht Nederland om kwetsbare groepen, waaronder omwonenden, te beschermen tegen schade door bestrijdingsmiddelen. Artikel 12 lid 1, onder a van deze richtlijn bepaalt dat het gebruik van pesticiden verboden of geminimaliseerd moet worden in "gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen, zoals omschreven in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1107/2009, worden gebruikt, zoals parken, openbare tuinen, sport- en recreatieterreinen, schoolterreinen en speelplaatsen, en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen".

39 ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3.
40 ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 5.1

Kwetsbare groepen zijn:

> *"mensen die specifieke aandacht behoeven als het gaat om de beoordeling van acute en chronische gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid. Hiertoe behoren zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, ongeboren kinderen, zuigelingen en kinderen en ouderen, alsmede werknemers en bewoners die gedurende langere tijd blootstaan aan hoge doses pesticiden"*[41]

De Europese wetgever heeft dus bepaald dat bestrijdingsmiddelen niet veilig gebruikt kunnen worden in gebieden met kwetsbare groepen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze bepaling heeft het Rijk bij gemeenten gelegd. Gemeenten kunnen, aanvullend op de risicobeoordeling van middelen: *"in nieuw op te stellen bestemmingsplannen (Ruimtelijke Ordening) regels opstellen die bijdragen aan het verminderen van het risico op blootstelling"*.[42] Onder de Omgevingswet geldt dit onverkort voor regels in het omgevingsplan.

Daarnaast bevat artikel 12 ook een minimalisatieplicht in Natura 2000-gebieden en KRW-beschermde gebieden (waaronder grondwaterbeschermingsgebieden). Ook dit laat zien dat een toegelaten middel niet zomaar overal veilig gebruikt kan worden. Sterker nog, het gebruik zou in kwetsbare ecologische gebieden en in gebieden met kwetsbare groepen volgens Europa aan banden moeten worden gelegd.

Rechtspraak

Ook uit de Nederlandse rechtspraak blijkt dat toegelaten bestrijdingsmiddelen niet veilig op alle locaties gebruikt kunnen worden vanwege hiaten in de risicobeoordeling. De rechtbanken Noord-Nederland,[43] Oost-Brabant,[44] Limburg[45] en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden[46] hebben daarom een (gedeeltelijke) verbod opgelegd op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de lelieteelt in een straal van 250 meter rondom woningen. Het grootschalige middelengebruik in deze teelt vormde een te groot risico voor de gezondheid van omwonenden, mede omdat deze middelen niet goed zijn onderzocht op het risico op neurodegeneratieve effecten (zoals het risico op Parkinson en ALS). Het jaarlijkse bestrijdingsmiddelengebruik in de lelieteelt was 113,7 kg/hectare in 2020 en 46,5 kg/hectare in 2024.[47] Daarmee ligt het gebruik veel hoger dan het gebruik in andere teelten. Ter vergelijking: het gemiddelde gebruik in gewassen was in 2024 5,6 kg/ha/jaar. De CBS-gebruiksgegevens betreffen bovendien waarschijnlijk een onderschatting van het werkelijke gebruik: de afzetcijfers van gewasbeschermingsmiddelen ligt namelijk twee keer zo hoog.[48]

De uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch is voor gemeenten in het bijzonder van belang.[49] Het Hof gaat hier uitgebreid in op de hiaten in de risicobeoordeling en de link met de ziekte van Parkinson en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen. Verder concludeert het Hof dat artikel 12(a) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden, die zoals hiervoor besproken vraagt om bescherming van kwetsbare groepen tegen blootstelling aan pesticiden, in Nederland niet volledig is geïmplementeerd. Daarbij weegt het hof mee dat het omgevingsplan van de gemeente waar het omging geen

41 Zie definitie in art. 3, punt 14 van Verordening (EG) 1107/2009.
42 Geactualiseerd Nederlands actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 18.
43 Rechtbank Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.
44 Rechtbank Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440.
45 Rechtbank Limburg 8 mei 2024 ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.
46 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023 ECLI:NL:GHARL:2023:6083.
47 Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing, Statline
48 https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2023/24/vergelijking-afzet-en-gebruik-gewasbeschermingsmiddelen.
49 Hof Den Bosch, 22 juli 2025 (ECLI:NL:GHSHE:2025:2043).

beperkingen bevatte aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de buurt van woningen.[50]

In de buurt van Natura 2000-gebieden kan het gebruik van bestrijdingsmiddelen ook beperkt worden. In 2025 oordeelde de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State namelijk dat vanwege het hoge gebruik van bestrijdingsmiddelen een wissel naar lelieteelt niet zonder natuurvergunning in de buurt van een Natura 2000-gebied mocht plaatsvinden.[51] Dit gebruik kan namelijk een significant (schadelijk) effect hebben op Natura 2000-gebieden. Doordat deze middelen over een grote afstand kunnen verplaatsen, was een afstand van 250 meter tot het natuurgebied bovendien onvoldoende.

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet

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

De Omgevingswet biedt die mogelijkheid wel. Gemeenten moeten een omgevingsplan vaststellen met daarin de regels over de fysieke leefomgeving (art. 2.4 Omgevingswet, hierna: Ow). Het Omgevingsplan moet in ieder geval de regels bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Daarbij is de gemeente verplicht om in ieder geval rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid.[52]

Meer mogelijkheden onder de Omgevingswet

Onder de oude Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moest het bevoegd gezag 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. Een bestemmingsplan kon 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. Hij merkt echter op onder de 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.[53]

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). In dat geval mag ook het omgevingsplan geen regels over die

50 Zie overweging 3.43.
51 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428.
52 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".
53 N.S.J. Koeman, Juridisch advies spuitvrije zones. 11 mei 2020 (in opdracht van de Tweede Kamer).

onderwerpen bevatten. De vraag is dus in hoeverre de Wgb uitputtend is bedoeld. Zoals hiervoor aangegeven, is de Europese verordening voor bestrijdingsmiddelen duidelijk 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.



5 Regels in het omgevingsplan

Doel en reikwijdte van het omgevingsplan

Iedere gemeente heeft één omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Het omgevingsplan moet worden opgesteld met het oog op de doelen van de Omgevingswet en moet in ieder geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan heeft daarmee een ruimere reikwijdte dan de voormalige bestemmingsplannen: het bevat niet alleen ruimtelijk relevante regels, maar ook milieuregels en regels ter bescherming van de gezondheid.[54] Regels ter bescherming van bewoners tegen bestrijdingsmiddelen passen daar goed bij.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt in dat het omgevingsplan een coherent geheel van regels bevat voor de activiteiten die in de gemeente kunnen worden verricht, gericht op het waarborgen van een veilige en gezonde omgeving en het doelmatig beheer van deze leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Ter illustratie: lelieteelt naast een schoolplein doorstaat deze toets waarschijnlijk niet. Maar een totaalverbod op bestrijdingsmiddelen in een agrarisch gebied waar zich geen kwetsbare groepen of locaties bevinden, waarschijnlijk evenmin.

De wetgever geeft gemeenten veel vrijheid bij het inrichten van het omgevingsplan. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening, is er geen standaard indeling voor omgevingsplannen. Het Rijk stuurt wel op de inhoud van het omgevingsplan, via de instructieregels van hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er staan in dat hoofdstuk instructieregels ter bescherming van de gezondheid, maar

54 Art. 2.1 lid 4 Ow.

die gaan vooral over externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, etc. Er zijn geen instructieregels die relevant zijn voor het reguleren van bestrijdingsmiddelengebruik. Wellicht gaan provincies in de toekomst wel over tot het stellen van dergelijke instructieregels (in de omgevingsverordening). In het verleden hebben provincies zich bijvoorbeeld de gezondheidseffecten van geitenhouderijen aangetrokken.

Soorten regels in het omgevingsplan

Op grond van de Ow kunnen gemeenten verschillende soorten regels over activiteiten opnemen in het omgevingsplan. Onderstaand figuur laat de mogelijkheden zien in de vorm van een pyramide: van licht (onder) naar zwaar (boven).



Type regels in het omgevingsplan (Handboek opstellen omgevingsplan, 10 augustus 2022, VNG, p. 58)

Algemene regels

Het eerste gereedschap om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren, is het stellen van algemene regels in het omgevingsplan. Dit zijn direct werkende regels die voor iedereen bindend zijn. De gemeente kan handhavend optreden als de algemene regels niet worden nageleefd. Via algemene regels kan de gemeente bijvoorbeeld spuitvrije zones rondom kwetsbare locaties zoals woningen, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, kinderdagverblijven en scholen instellen. Daarnaast zouden grenzen gesteld kunnen worden aan de hoeveelheid toe te passen bestrijdingsmiddelen of de soort bestrijdingsmiddelen (bijvoorbeeld: alleen laag-risico middelen). Verder kan gedacht worden aan een verbod op bepaalde intensieve teelten, zoals lelieteelt, bollenteelt of pootaardappelen.

Bij een algemene regel in het omgevingsplan is het aan te raden op te nemen 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.

De gemeente kan de algemene 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 gemeente waar en wanneer er toezicht op het bestrijdingsmiddelengebruik moet worden ingepland.

Bij het reguleren van bestrijdingsmiddelengebruik in de agrarische sector, moet de gemeente 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 gemeenten de bevoegdheid om maatwerkregels over milieubelastende activiteiten te stellen. Regels over bestrijdingsmiddelengebruik in het omgevingsplan, 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 gemeente bij het stellen van maatwerkregels de strekking van de rijksregels over milieubelastende activiteiten in acht nemen.[55] Dat houdt onder meer in dat de gemeente bij het stellen van maatwerkregels moet zorgen dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden genomen.
Het Bal geeft ook de bevoegdheid om in het omgevingsplan aanvullende meldplichten op te nemen (art. 2.14 Bal) of aanvullende vergunningplichten (art. 2.15 Bal).

Vergunningplichten

De gemeente kan ook vergunningplichten opnemen in het omgevingsplan (art. 4.4 lid 2 Ow). Het is dan verboden om de activiteit te verrichten zonder vergunning (art. 5.1 lid 1, onder a, Ow). Als de activiteit zonder vergunning wordt verricht, moet de gemeente handhavend optreden.

Het belangrijkste voordeel van een vergunningplicht is dat de gemeente kan toetsen of een activiteit op een bepaalde locatie acceptabel is. De vergunning kan worden geweigerd als dat niet zo is. Activiteiten die alleen met algemene regels zijn gereguleerd, kunnen niet worden tegengehouden als de initiatiefnemer de algemene regels naleeft.

Een vergunningplicht die in het omgevingsplan wordt opgenomen, wordt een binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit genoemd. De Omgevingswet bepaalt dat van iedere regel in het omgevingsplan met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken. Een verbod of een algemene regel in het omgevingsplan is dus nooit absoluut: de initiatiefnemer kan een aanvraag indienen om met een omgevingsvergunning af te wijken van de algemene regel of het verbod. Dit wordt de buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit genoemd.

Volgens artikel 8.0a lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt een aanvraag voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit beoordeeld aan de hand van de beoordelingsregels in het omgevingsplan. Het omgevingsplan moet dus in ieder geval regelen:

1. Welke activiteiten exact vergunningplichtig zijn;
2. Aan welke indieningsvereisten de vergunningsaanvraag moet voldoen;
3. Welke beoordelingsregels gelden;
4. Het werkingsgebied, tenzij het vergunningsstelsel voor het hele grondgebied geldt.

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

De gemeente heeft veel vrijheid in het opstellen van de beoordelingscriteria, zolang die maar gericht zijn op de (uitgebreide) doelen van de Omgevingswet of de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waaronder de bescherming van de gezondheid, natuur en het milieu.

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

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het opstellen van regels in het omgevingsplan moet de gemeente zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De gemeente moet de noodzaak van de regel en de gekozen vorm voldoende onderbouwen. De gemeente 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 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 kunnen benadrukken dat zij verplicht zijn 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). Verder kan verwezen worden naar de rechtspraak over lelieteelt in de buurt van omwonenden, het voorzorgbeginsel en de plicht voor gemeenten 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 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."[56] De Nederlandse sierteelt draagt niet bij aan duurzame, lokale voedselproductie, maar is juist sterk gericht op export.[57] Deze waarde aan lokale voedselproductie boven sierteelt, kan verduidelijkt worden in de omgevingsvisie of beleidsdocumenten.

Lokaal voorbeeld
De gemeente de Fryske Marre heeft in 2025 een uitbreidingsverbod op sierteelt ingesteld en dit mede gebaseerd op haar Duurzaamheidsprogramma; "De gemeente heeft een rol bij het bevorderen van de lokale voedselproductie. In het Duurzaamheidsprogramma van De Fryske Marren heeft de gemeente zichzelf voor 2030 als doel gesteld dat de gemeente een duurzaam voedselsysteem heeft en daar breder aan bijdraagt. Dat kan onder meer door het faciliteren van lokale, duurzame voedselketens. Verdere uitbreiding van de sierteelt verhoudt zich niet tot deze doelen, omdat dit minder ruimte laat voor het verbouwen van voedselgewassen."

(Voorbereidingsbesluit sierteelt Omgevingsplan gemeente De Fryske Marren, 4 oktober 2025)

De onderbouwing moet ook duidelijk maken dat is gekozen voor de minst belastende variant van de regels. Hiermee wordt voldaan aan het **evenredigheidsbeginsel**. Hierbij geldt dat:

1. De gemeente 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 mag leggen als dit wordt afgezet tegen de doelen van het besluit.

Een algeheel verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen op alle agrarische gronden omwille van de volksgezondheid zal de evenredigheidstoets niet snel doorstaan. Dit omdat hiermee ook gebruik op gronden die niet omringd zijn door gevoelige functies wordt beperkt, terwijl moeilijk te onderbouwen is dat dit een bijdrage levert aan de bescherming van gezondheid.

Voorbeeldregel: spuitvrije zones

Algemene regels in het omgevingsplan zijn bijvoorbeeld geschikt om het gebruik van bestrijdingsmiddelen bij gevoelige locaties te reguleren en intensief bespoten teelten te beperken.

56 Bonnet & Tiktak, Uitdagingen voor de akker- en tuinbouw. Huidige situatie en mogelijke ontwikkelrichtingen in de open teelten, PBL: Den Haag 2025.
57 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.

Algemene regel gebruik gewasbeschermingsmiddelen nabij gevoelige functie

1. Met het oog op het beschermen van de gezondheid, het milieu en de natuur is het bedrijfsmatig gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van gewassen in de openlucht niet toegestaan binnen een afstand van [X] meter van een locatie met een gevoelige functie.
2. De afstand wordt gemeten vanaf de grenzen van het perceel met de gevoelige functie.
3. 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.

Met het oog op de rechtszekerheid moet in het omgevingsplan ook een definitie van gevoelige functie worden opgenomen. Daarvoor kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de definitie van geluidgevoelig gebouw in art. 3.21 van het Bkl:

gevoelige functie: een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een:
a. woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
b. onderwijsfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan; of
d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan.

Een gemeente kan ook aansluiten bij de, iets ruimer gekozen, plaatsen die genoemd worden in artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (zie hiervoor hoofdstuk 4). Hieronder vallen ook gebieden die bezocht worden door kwetsbare groepen, zoals speelplaatsen en sportvelden:

gevoelige functie: zorg- en gezondheidszorginstellingen, kantoren, kinderopvang, schoolterreinen, speelplaatsen, parken, sport- en recreatieterreinen en woningen.

Met dit artikel worden bufferzones tot stand gebracht waarbinnen bedrijfsmatig géén bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt. De afstand is nader in te vullen. Met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel dient wel een afstand te worden gekozen die wetenschappelijk kan worden onderbouwd.

Het is aan te raden om, met een verwijzing naar het voorzorgsbeginsel, aan te sluiten bij bijvoorbeeld de afstand van 250 meter waarbinnen rondom bollenvelden door het RIVM duidelijk verhoogde concentraties bestrijdingsmiddelen in woningen werden aangetroffen.[58]

58 Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM rapport 2019.

Voorbeeld uit de praktijk

De gemeenteraaf van de Fryske Marren heeft op 26 mei 2025 besloten tot het instellen van een spuitvrije zone van 50 meter tot aan gevoelige functies.[59] De gemeenteraad van de gemeente Westerveld heeft op 17 februari 2026 besloten tot het instellen van een spuitvrije zone van 50 meter voor sierteelt. De spuitvrije zone gaat gelden vanaf de erfgrens van woningen en andere gevoelige objecten, inclusief recreatieobjecten. De gemeente beziet of bepaalde sierteelten uitgezonderd gaan worden van de regel.[60]

Voorbeeldregel: regulering bollen- en bloementeelt

Naast zones waar geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt, kan de gemeente in het omgevingsplan ook zones aanwijzen rond woongebieden waar bepaalde intensief bespoten teelten, zoals bollen- en bloementeelt, niet zijn toegestaan. Deze 'sierteeltvrije zones' worden niet gedefinieerd, maar als digitaal werkingsgebied in het omgevingsplan opgenomen.

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 bedrijven die enkel gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten in de biologische landbouw in de zin van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

Deze regel koppelt een sierteeltverbod aan een specifieke locatieaanduiding, die op de plankaart wordt geconcretiseerd. 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. Doordat het verbod enkel geldt in aangewezen gebieden en biologische sierteelt van het verbod is uitgesloten gaat de regel niet verder dan nodig is. De keuze voor de aangewezen locaties kan worden onderbouwd door te wijzen op nabijgelegen gevoelige functies of locaties waar blootstelling aan bestrijdingsmiddelen kan leiden tot aantasting van gezondheid, natuur en/of milieu.

Lokaal voorbeeld

Artikel 2.1 van het Voorbereidingsbesluit van de gemeente Westellingerwerf bevat een verbod op sierteelt binnen sierteeltvrije zones:

a. Sierteelt – waaronder begrepen lelieteelt – is verboden binnen een sierteeltvrije zone, zonder voorafgaande vergunning.

b. Het college van burgemeester en wethouders verleent een vergunning als bedoeld in het eerste lid indien:
   1. sprake is van Skal-gecertificeerde teelt; of
   2. uitsluitend gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt zoals genoemd in de lijst met toegelaten producten en stoffen voor gebruik in de biologische productie conform de Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 van de Europese Commissie van 15 juli 2021.

c. Bij de aanvraag voor een vergunning worden de gegevens en bescheiden verstrekt waaruit blijkt dat aan het bepaalde in het tweede lid wordt voldaan.[61]

59 www.defryskemarren.nl/projecten/sierteelt/

60 www.gemeentewesterveld.nl/Alle_onderwerpen/Nieuws/Nieuwsberichten/Februari_2026/Gemeenteraad_kiest_voor_duidelijke_maatregel_sierteelt

61 Voorbereidingsbesluit 1 - omgevingsplan gemeente Weststellingwerf van 22 januari 2026, Gemeenteblad 2026,25981.

Voorbeeldregel: uitbreidingsverbod op sierteelt

Het uitkopen van veehouderijen omwille van stikstofreductie, zorgt ervoor dat er steeds meer grasland wordt omgezet naar teelten waar intensief gespoten wordt. Deze telers kunnen, vanwege de hogere winstmarges, vaak meer betalen voor het pachten of kopen van grond dan telers van minder intensief bespoten gewassen. Dit kan grondprijzen opdrijven en leiden tot spanning (of zelfs rechtszaken) tussen telers en omwonenden die plotseling (twee)wekelijks een spuitmachine langs hun tuin zien gaan. Daarom doen gemeenten er verstandig aan om de regie te voeren over dit veranderende grondgebruik door regels op te nemen over welke nieuwe teelten wel en niet zijn toegestaan.

Een verbod op o.a. sierteelt, fruitteelt en boomteelt op nieuwe locaties is al 10 jaar geleden ingevoerd door gemeente Opsterland. Hierdoor kunnen intensief bespoten teelten zich binnen de gemeente niet verder uitbreiden. Voor gronden met aan agrarische bestemming geldt:
"Tot een gebruik in strijd met de bestemming wordt in ieder geval aangemerkt het gebruik van gronden ten behoeve van de sierteelt, fruitteelt, boomteelt of overige opgaande meerjarige teeltvormen, tenzij het bestaand gebruik betreft." (artikel 3.5, aanhef en onder c bestemmingsplan Buitengebied).

Het is omwille van de rechtszekerheid verstandig om in het omgevingsplan te verduidelijken wat bedoeld wordt met 'bestaand gebruik'. In een uitspraak over dit uitbreidingsverbod oordeelde de voorzieningenrechter Noord-Nederland in 2025 dat onder bestaand gebruik enkel de teelt wordt verstaan die er zat op het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Dit baseerde de rechter op artikel 1.12 van het bestemmingsplan waar het begrip 'bestaand' wordt gedefinieerd als: "de situatie zoals die is op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt". De voorzieningenrechter ziet daarom geen ruimte voor een uitleg dat onder bestaand gebruik een roulatiecyclus/wisselteelt moet worden begrepen.[62]

De gemeente Haaksbergen heeft in het bestemmingsplan Buitengebied (art. 3.1) een verbod op nieuw te vestigen intensieve teelten opgenomen via de definitie van de bestemming 'Agrarisch':
"De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. de uitoefening van het agrarisch bedrijf - niet zijnde de opslag van veevoer en agrarische producten - met uitzondering van een boomkwekerij -, houtteelt-, sierteelt-, bollenteelt- of fruitteeltbedrijf;
b. een boomkwekerij-, houtteelt-, sierteelt-, bollenteelt- en/of fruitteeltbedrijf, indien en voor zover deze bestond op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van dit plan;"

Onder de Omgevingswet wordt niet langer met bestemmingen gewerkt, maar met activiteiten en functies. Inmiddels zijn er gemeenten die onder de Omgevingswet een soortgelijk uitbreidingsverbod op alleen sierteelt hebben ingevoerd.

62 Rechtbank Noord-Nederland, 30 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:3164.

Zo hebben de gemeente de Fryske Marren (in 2025) en Hof van Twente (in 2026) via een voorbereidingsbesluit een tijdelijke stop gezet op de verdere uitbreiding van sierteelt. Het verbod in Hof van Twente luidt als volgt:

1. Het is verboden de activiteit, bedoeld in artikel 3.208 van het Besluit activiteiten leefomgeving, te verrichten, als het gaat om sierteelt of de uitbreiding van sierteelt.
2. Het eerste lid geldt niet voor een bedrijf met een bio-certificaat van Skal Biocontrole of wanneer het telen op andere wijze aantoonbaar plaatsvindt met gebruik van enkel biologische gewasbeschermingsmiddelen in de zin van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165

Het is daarbij belangrijk een heldere definitie op te nemen van wat er onder sierteelt wordt verstaan:

"sierteelt: de teelt van bloemgewassen in de openlucht, bedoeld als snijbloem, als plantgoed of voor de droge verkoop, waaronder in ieder geval tulpen, lelies, hyacinten, narcissen, dahlia's, irissen, gladiolen en pioenrozen.
3. Onder sierteelt wordt niet verstaan: bloemgewassen die niet bedoeld zijn als siergewas maar geteeld worden voor groenbemesting, bodemverbetering, plaagbestrijding of de productie van voedsel, olie of biobrandstof."

Ook de gemeenteraad van de gemeente Lochem heeft op 8 december 2025 unaniem besloten tot een uitbreidingsverbod op sierteelt.[63]

63 https://lochem.notubiz.nl/vergadering/1303114



6 Nadeelcompensatie

Het opnemen van direct werkende regels over bestrijdingsmiddelen in het omgevingsplan kan schade veroorzaken voor bijvoorbeeld agrarische bedrijven. Voor vergoeding van schade als gevolg van de wijziging van de gemeentelijke regels 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.[64]

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.

64 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 het omgevingsplan. 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).[65] 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.[66] 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 het omgevingsplan, 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.[67] 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

65 Art. 4:126 lid 2 onder b Awb.
66 ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3968 en ABRvS 15 februari 2006, ECLI:RVS:2006:AV1760.
67 18-01-1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031).

in het algemeen niet voor vergoeding in aanmerking komen.[68] Als bedrijven 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.[69] 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 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 gemeente 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 bestrijdingsmiddelen. 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).

68 Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 20 (Memorie van Toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

69 ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4268.

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.

Bij het bepalen van de grondwaardedaling moet worden uitgegaan van het maximaal potentieel: de waarde die de grond had voor de nieuwe regelgeving, gelet op het maximale gebruik dat er toen had kunnen plaatsvinden. Dat is dus een wezenlijk verschil met nadeelcompensatie voor gederfde inkomsten, waarbij gekeken wordt naar de bestaande bedrijfsvoering (en niet het maximaal mogelijke). Er is geen sprake van grondwaardedaling als door een nieuwe regel bepaalde teelten niet meer mogelijk zijn die op die grond al niet (succesvol) konden plaatsvinden.[70] Bij het toekennen van nieuwe planologische mogelijkheden (het starten van een minicamping, recreatie etc.) kan de waardedaling deels of helemaal gecompenseerd worden.

Schade als gevolg van provinciaal beleid

Soms is de wijziging van een omgevingsplan het gevolg van een instructieregel in de provinciale omgevingsverordening, waarin gemeenten worden opgedragen het gebruik van bestrijdingsmiddelen of de uitbreiding van een bepaalde teelt te beperken. Dan 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, voor zover die kosten zijn gemaakt in verband met de behartiging van een belang van de provincie.[71]

70 ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4268.
71 Art. 13.3 Omgevingswet.



7 Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal

Reikwijdte maatwerkvoorschriften

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.

Met een maatwerkvoorschrift kan in een individueel geval hetzelfde worden bereikt als met de maatwerkregels in het omgevingsplan. Zo kan een agrarisch bedrijf, dat naast een woonwijk is gelegen, met een maatwerkvoorschrift worden verplicht om binnen een bepaalde zone langs de woonwijk geen bestrijdingsmiddelen te gebruiken of geen teelten aan te planten waarbij veel bestrijdingsmiddelen worden gebruikt.

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

Bevoegd gezag en procedure maatwerkvoorschriften

De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen aan agrarische bedrijven ligt bij de gemeente.[72] Maatwerkvoorschriften over het beperken van bestrijdingsmiddelengebruik kunnen ambtshalve worden

72 Art. 2.3 Bal.

opgelegd, of op aanvraag (van bijvoorbeeld een bewonersvereniging of milieuorganisatie). De omgevingsdienst voert deze taak voor de gemeenten uit. Een maatwerkvoorschrift wordt met de reguliere procedure van de Awb voorbereid. Een belangrijke stap is dat het betreffende bedrijf op grond van art. 4:8 Awb om een zienswijze moet worden gevraagd. Het bedrijf kan bezwaar maken tegen het maatwerkvoorschrift en in beroep gaan bij de rechtbank. Een maatwerkvoorschrift is aangewezen als besluit waarvoor nadeelcompensatie kan worden gevraagd.[73]

73 Art. 15.1 lid 1 onder i Ow.



8 De gemeente als grondeigenaar

Als de gemeente 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[74] 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 gemeente 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 gemeente 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.[75] Gemeenten moeten daarbij zorgen voor voldoende transparantie en openbaarheid over de gronduitgifte, de selectieprocedure, het tijdschema en selectiecriteria.[76]

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

75 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.

76 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 gemeente iets via het privaatrecht mag regelen, is de zogeheten doorkruisingsleer uit het Windmill-arrest van de Hoge Raad van belang.[77] In die uitspraak bepaalde de Hoge Raad dat een gemeente 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 gemeente via het privaatrecht het gebruik van bestrijdingsmiddelen beperkt, is het duidelijk dat gemeenten onder de Omgevingswet verschillende mogelijkheden hebben om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in te perken via het omgevingsplan.

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.[78] In die uitspraak[79] 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 gemeenten 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.[80]

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

78 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."*

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

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



9 Pacht-overeenkomsten

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.[81] 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 gemeenten kiezen daarom tegenwoordig voor deze pachtvorm: geliberaliseerde pacht is flexibeler en meestal van kortere duur.[82] Dit biedt meer mogelijkheden om tussentijds te sturen op bestrijdingsmiddelengebruik. Deze handleiding ziet daarom vooral op geliberaliseerde pacht.[83]

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[84] 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).[85] Een partij die het niet eens is met de beslissing van de regionale grondkamer, kan in beroep bij de Centrale Grondkamer in Arnhem.

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

82 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.

83 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 gemeenten is deze pachtvorm 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."*

84 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.

85 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.

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.

Tip

Bij twijfel over de juridische houdbaarheid van gebruiksvoorwaarden, kan de gemeente 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 inhoudelijk 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).

In maart 2020 keurde de Centrale Grondkamer een verbod op het gebruik van glyfosaat goed bij 1-jarige pacht.[86] 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' op te leveren buitensporig.[87] 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.[88]

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.[89]

86 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.812.
87 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.837.
88 Zie de uitspraken in zaken GP 11.840, GP 11.839 en GP 11.835.
89 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 risico-middelen 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 7).[90] In de lagere rechtspraak is het Didam-arrest (over verkoop van grond) ook toegepast op de uitgifte van pachtgrond.[91] Gemeenten 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 gemeente 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.

Praktijkvoorbeelden

Gemeentelijk grond- en pachtbeleid

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 gemeentelijke grondgebied. Dit kan in het gemeentelijk grond- of pachtbeleid. Er zijn verschillende gemeenten die in het pachtbeleid bepaalde intensieve teelten of bestrijdingsmiddelen op alle pachtgronden verbieden. Let wel, daarnaast zullen gemeenten deze voorwaarden óók moeten opnemen in de pachtovereenkomsten.

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

91 Rechtbank Noord-Nederland, 10-01-2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82.

Voorbeelden

Voorbeeld 1: verbod op bollenteelt en voorkeur biologische boeren

De gemeente Heerenveen heeft als beleid dat in alle pachtovereenkomsten een verbod komt op bollenteelt. Als selectiecriterium kan meewegen of een boer biologisch is of niet:
"Criteria ten aanzien van grondgebruik:
[...]- Verbod op bollenteelt; [...]
Bij selectiecriteria van de pachter kan worden gedacht aan onder meer:
[...]- Type boer (biologisch of niet biologisch);"[92]

Voorbeeld 2: verbod intensieve teelten in Heusden

In het pachtbeleid (2023) van de gemeente Heusden geldt voor alle (geliberaliseerde) pacht een verbod op intensieve teelten:
"Gewassen die vallen onder intensieve teelt mogen niet geteeld worden. Het betreft (bloem)bollen, lelies, aardappelen, asperges, aardbeien en bomen. Deze gewassen zorgen voor uitputten of verschraling van de bodem. [...] Daarnaast hebben enkele van deze gewassen, door een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, een significante slechte invloed op de bodemgesteldheid en waterkwaliteit."[93]

Voorbeeld 3: glyfosaat-verbod Gemeente Eersel

Verschillende gemeenten hebben een verbod op glyfosaat in hun pachtbeleid opgenomen. Een voorbeeld is het 'Beleid geliberaliseerde pacht vanaf 2020' van de Gemeente Eersel:
"Bij de eerstvolgende geliberaliseerde pachtuitgiftes - ter aanvulling op het 'beleid geliberaliseerde pacht vanaf 2020' - geldt een verbod op het gebruik van glyfosaat, dit met uitzondering van pleksgewijze bestrijding van haarden van persistente onkruiden en invasieve exoten."

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.[94] 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[95] staat:
"De volgende gewassen zijn uitgesloten: meerjarige teelten, bloem(boll)en, bomenteelt en vollegrondsgroenten met uitzondering van bonen."

92 Uitgifteprotocol van gemeente Heereveen (geldend vanaf 15-03-2024).
93 Uitvoeringsregeling Uitgifte geliberaliseerde pacht 2024 van gemeente Heusden.
94 www.prolander.nl
95 https://www.prolander.nl/grond/pachtuitgifte/drenthe

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[96] en gemeenten hebben in hun pachtbeleid opgenomen dat SKAL-ondernemers voorrang krijgen bij pacht van SKAL-gronden.[97] 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."[98]

Algeheel verbod op geruik 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.[99] In de Provincie Noord-Brabant geldt een verbod op 'chemische bestrijdingsmiddelen' op pachtgronden binnen 1 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied.[100]

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."

96 Bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant:

97 Zie bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant (https://www.groenontwikkelfonds-brabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/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.

98 https://www.prolander.nl/grond/pachtuitgifte/drenthe

99 'Bijlage 2, gebruiksvoorschriften binnen het NNN (https://www.prolander.nl/grond/bijlage-2-drenthe/)

100 https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2026/duurzame-pacht-2026/

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"*.[101]

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.[102] Ook de Provincie Noord-Brabant hanteert een verbod op het gebruik van glyfosaat op pachtgronden.[103]

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.

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."[104]

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%.[105] De Provincie Noord-Brabant hoogt het bod van SKAL-gecertificeerde ondernemers op met 62%. In navolging daarvan heeft de Brabantse gemeente Heusden deze percentages opgenomen in het gemeentelijke pachtbeleid.[106]

101 Bijlage 1, gebruiksvoorschriften ruilgronden (buiten NNN)
102 Bijlage 1, gebruiksvoorschriften ruilgronden (buiten NNN)
103 www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2024/geliberaliseerde-pacht-2024/
104 www.rvo.nl/onderwerpen/pachten-en-pachtovereenkomsten/overeenkomst-laten-toetsen
105 'Rijksvastgoedbedrijf verduurzaamt grondportefeuille' (nieuwsbericht van 22-07-2024 op www.rijksvastgoedbedrijf.nl).
106 Uitvoeringsregeling Uitgifte geliberaliseerde pacht 2024.

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 gemeente 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)[107] niet gemaximeerd is en ook niet door de Grondkamer op redelijkheid wordt getoetst.

107 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.



10 Kwalitatieve plichten

Als gemeentelijke agrarische gronden worden verkocht, dan kunnen in de verkoop- en leveringsakte bepalingen worden opgenomen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Op die manier houdt de gemeente toch enige controle over het landgebruik nadat het eigendom is overgedragen. Een gemeente 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:[108]

"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."

108 Een voorbeeld 'Tekst kwalitatieve verplichting in overeenkomst

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 risico-middelen 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 risico middelen 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."

Uit het Didam-arrest[109] volgt dat alle potentiële gegadigde 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 7 en 8).[110]

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,

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

110 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.

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 gemeente 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.[111]

Tegenprestatie door gemeente

In de verkoopakte kan worden afgesproken dat de gemeente 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).[112] 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 draagt. Het is redelijk dat de gemeente 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[113]:
"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."

111 Een voorbeeld van een kettingbeding en boetebeding is te vinden in art 18.4 uit de 'Tekst kwalitatieve verplichting in overeenkomst Groenruil' (www.prolander.nl/grond/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."*

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

113 Zie 'Tekst kwalitatieve verplichting in overeenkomst Groenruil' (www.prolander.nl/grond/groenruil/).

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).

Een voorbeeld over de handhaving van o.a. de kwalitatieve verplichting om geen bestrijdingsmiddelen te gebruiken op Groenruil-gronden in Drenthe.[114]

"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."

114 Zie: 'Tekst kwalitatieve verplichting in overeenkomst Groenruil', te downloaden via: www.prolander.nl/grond/groenruil/

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 gemeente.

Handhaving

Als een kwalitatieve verplichting niet wordt nagekomen, dan staat de gemeente een aantal remedies ter beschikking. Zo kan de gemeente 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 gemeente 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).

NATUUR & MILIEU

urgenda
SAMEN SNELLER DUURZAAM

Geschreven door
Anne de Vries (ChemLegal),
Stef Nuijen (IJzer Advocaten),
FLO Legal

Ondersteund door
Aardige Buren, De Bijenstichting, Caring Doctors, Greenpeace Nederland, Parkinson Vereniging, ParkinsonNL, Pesticide Action Network (PAN) Netherlands, De Vlinderstichting en Vogelbescherming Nederland.

Art direction & design
Martijn de Kruijf

Productie
Drukkerij Groenprint, Rotterdam

