PELS RIJCKEN

Advies

voor	Gemeente Westerveld
van	Pels Rijcken
datum	24 september 2025
inzake	Advies inzake mogelijkheden reguleren sierteelt
zaaknr	11024559

1 Adviesvraag

Op 27 mei 2025 heeft de gemeenteraad van de gemeente Westerveld een motie aangenomen over een onderzoek naar de juridische mogelijkheden van een tijdelijke beperking van sierteelt. Deze motie verzoekt het college onder andere om:

> *"te onderzoeken, samen met andere relevante overheden, wat de juridische mogelijkheden zijn om in gemeente Westerveld de impact van Sierteelt tot tenminste 2030 tijdelijk te beperken, bijvoorbeeld door zonering, limitering van gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen, en/of maximering van het sierteeltareaal, in afwachting van resultaten van initiatieven rond verdere reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen."*

Het college van de gemeente Weststellingswerf heeft eerder besloten onderzoek te laten doen door een advocatenkantoor naar de juridische mogelijkheden van een beperking van sierteelt. Door het advocatenkantoor PlasBossinade is bij adviezen van 19 november 2024 en 10 april 2025 geadviseerd. De gemeente Westerveld heeft besloten deze adviezen mee te nemen in haar onderzoek.

U heeft ons naar aanleiding van de motie van de raad en de adviezen van PlasBossinade verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden die er zijn om sierteelt te reguleren met als uitgangspunt de motie van de raad. U verzoekt ons daarbij het advies van PlasBossinade te toetsen en waar nodig te voorzien van een kritische kanttekening. Daarbij heeft u tevens de volgende adviesvragen gesteld:

"1. Kunt u in dat kader een second opinion geven op het advies van PlasBossinade?

Alle werkzaamheden worden verricht op grond van een overeenkomst van opdracht met de naamloze vennootschap Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. gevestigd te Den Haag en ingeschreven in het Handelsregister onder nr. 27283716. Op de overeenkomst zijn de algemene voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie rechtbank Den Haag onder nr. 16/2022. Daarin is een aansprakelijkheidsbeperking opgenomen. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden of zijn te raadplegen op www.pelsrijcken.nl.

2. Is het advies van PlasBossinade volledig, of ziet u meer of andere mogelijkheden voor eventuele regulering van sierteelt door de gemeente?
3. Ziet u meer of andere risico's voor de gemeente bij een eventuele regulering van de sierteelt dan al zijn benoemd door PlasBossinade?
4. Hoe schat u het risico van de nadeelcompensatie in ingeval van regulering en, indien u risico ziet, hoe is dat risico zo gering mogelijk te houden?
5. In hoeverre is een tijdelijke beperking van sierteelt te regelen als dat gewenst zou worden en zou een tijdelijke beperking leiden tot een ander antwoord op vraag 4?
6. De provincie Drenthe heeft een concept beleidsnotitie lelieteelt opgesteld. Hoe hangt dit in uw beleving samen met eventuele maatregelen die de gemeente zou kunnen nemen?
7. Zijn er andere aspecten van een eventuele regulering waar u de gemeente attent op wilt maken?"

In paragraaf 2 van dit advies geven wij samengevat ons advies. In paragraaf 3 geven wij daarop een toelichting.

2 Advies

Algemene opmerkingen

- Wij achten het verdedigbaar om op basis van het voorzorgsbeginsel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt te reguleren.

- Wij zien in dat opzicht verschillende mogelijkheden om over te gaan tot regulering van sierteelt. Wij benoemen daarbij de volgende opties:
    1. Het verbieden van sierteelt in aangewezen gebieden.
    2. Het opnemen van een spuitvrije zone rondom gevoelige functies, waarbinnen geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt.
    3. Het opnemen van een vergunningstelsel in het omgevingsplan op basis waarvan sierteelt een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit wordt.
    4. Het weigeren van omgevingsvergunningen voor milieubelastende (sierteelt)activiteiten.
    5. Het opleggen van maatwerkvoorschriften ter concretisering van de specifieke zorgplicht in het Bal voor siertelers.
    6. Het reguleren van sierteelt via gronduitgifte.

- Bovenstaande reguleringsmogelijkheden komen in grote lijnen overeen met de mogelijkheden die PlasBossinade schetst in de adviezen van 19 november 2024 en 10 april 2025.[1] Wij merken over deze opties het volgende op.

Optie 1: Het verbieden van sierteelt in aangewezen gebieden.

- Het hanteren van een generiek verbod in het omgevingsplan enkel op basis van voorzorg achten wij op voorhand niet verdedigbaar. Bij het wegbestemmen – waaronder wij ook verstaan het wegnemen van een *deel* van de gebruiksmogelijkheden op een perceel of het wegnemen van specifieke vormen van gebruik – dient een belangenafweging te worden gemaakt tussen enerzijds het belang van telers en anderzijds het belang van omwonenden. Aspecten zoals de impact op de bedrijfsmogelijkheden voor individuele agrariërs en de afstand tot gevoelige functies dienen onderdeel te zijn van die belangenafweging. Bij het generiek wegbestemmen van alle sierteeltmogelijkheden enkel op basis van voorzorg wordt op voorhand onvoldoende ingegaan op deze specifieke belangenafweging.

[1] PlasBossinade gaat in op een verbod behoudens vergunning, lelie- of sierteeltvrije zones, spuitvrije zones, voorbeschermingsregels, maatwerkvoorschriften, meldingplichten en regulering via pacht.

- Dat betekent niet dat wij het onmogelijk achten om bestaande dan wel onbenutte sierteeltmogelijkheden op specifieke percelen of gedeelten daarvan weg te bestemmen, maar in dat geval dient dit te worden voorzien van een geconcretiseerde belangenafweging. Bij het wegbestemmen van bestaande sierteeltmogelijkheden geldt wel dat het uitgangspunt op basis van de jurisprudentie is dat reeds bestaand gebruik in beginsel positief dient te worden bestemd, zodat daarvoor een hogere motiveringslat geldt.
- Op zichzelf is niet ondenkbaar dat enkel specifieke vormen van teelt worden wegbestemd, maar daarvoor is wel vereist dat in het kader van de belangenafweging kan worden gemotiveerd dat de te reguleren specifieke vorm van teelt grotere risico's voor de gezondheid kent dan andere vormen van teelt.
- De aanspraak op en de hoogte van nadeelcompensatie is primair afhankelijk van de mogelijkheid om te schakelen naar een andere gewasteelt (inkomensderving). Ook is verdere inkomensderving en andere schade denkbaar bij een (te) korte overgangstermijn. Bij onbenutte sierteeltmogelijkheden is inkomensderving niet aan de orde.

Optie 2: regulering via spuitvrije zone

- Het opnemen van een generieke spuitvrije zone rondom gevoelige functies, is in wezen een specifieke vorm van wegbestemmen van bestaande en onbenutte sierteeltmogelijkheden.
- Wij achten het verdedigbaar om hierbij in beginsel een afstand tot 250 meter te hanteren. Het hanteren van een afstand groter dan 250 meter achten wij op voorhand niet ondenkbaar, maar dit dient onderbouwd te worden.
- Bij een spuitvrije zonering hoeft niet *alle* teelt te worden uitgesloten. Hierbij kan worden gedacht aan biologische teelt of teelt waarbij dit in een kas plaatsvindt en waarbij geen gewasbeschermingsmiddelen in de omgeving vrijkomen. Ook achten wij voorstelbaar dat het mogelijk is om onderscheid in te maken in type gewassen. Op deze manier kan bijvoorbeeld voor sierteelt een ruimere spuitvrije zone worden aangewezen dan voor andere typen gewassen waarbij minder gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.
- Een voordeel van een spuitvrije zonering is dat in één keer meerdere telers kunnen worden gereguleerd.
- In het omgevingsplan kan tevens een meldingsverplichting worden opgenomen.
- In het omgevingsplan kan in dat kader ook een maatwerkbevoegdheid worden opgenomen, op basis waarvan het bevoegd gezag – naar aanleiding van de gegevens in de melding – concrete maatwerkvoorschriften aan individuele telers kan opleggen.

- Wij achten deze optie de meest voor de hand liggende optie voor regulering voor sierteelt. Met de spuitzonering kan generiek een gewenst beschermingsniveau worden bereikt, waarbij tevens in concrete gevallen aanvullende dan wel afwijkende regels in het belang van voorzorg kunnen worden getroffen op basis van de meldings- en maatwerkvoorschriftensystematiek.
- Het nadeelcompensatierisico is bij deze optie in onze ogen beperkter dan bij het volledig wegbestemmen van sierteelt.

Optie 3: Een vergunningstelsel voor sierteelt opnemen in het omgevingsplan

- Het is mogelijk om als alternatief op de zoneringssystematiek een vergunningplicht in het omgevingsplan op te nemen op basis waarvan sierteelt een (vergunningplichtige) omgevingsplanactiviteit wordt.
- In het omgevingsplan kunnen ook aanvraagvereisten worden opgenomen. Aan de hand daarvan kunnen ook voorschriften worden opgenomen in de te verlenen omgevingsvergunning, die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen reguleren.
- Een nadeel van de omgevingsvergunningplicht is dat op deze manier iedere teler afzonderlijk moet worden gereguleerd.
- De introductie van een vergunningstelsel biedt op zichzelf geen aanspraak op nadeelcompensatie. Pas als een vergunning wordt *geweigerd*, kan de aanvrager een nadeelcompensatieverzoek indienen.

Voorbereidingsbesluit

- Voor opties 1 tot en met 3 geldt dat voorafgaand aan de inzet daarvan, een voorbereidingsbesluit kan worden genomen op basis waarvan de reguleringssystematiek tijdelijk in het omgevingsplan wordt opgenomen, met als doel te voorkomen dat onbenutte sierteeltmogelijkheden worden benut.

Optie 4: regulering via omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteit

- Sierteelt is in beginsel geen vergunningplichtige milieubelastende activiteit, behalve als dit plaatsvindt als functioneel ondersteunende activiteit bij een vergunningplichtige (milieubelastende) kernactiviteit én uit het Bal volgt dat zowel die kernactiviteit als de functioneel ondersteunende activiteit vergunningplichtig zijn. Wij achten het op voorhand mogelijk dat dergelijke omgevingsvergunning onder omstandigheden kunnen worden geweigerd op grond van het voorzorgsbeginsel.
- Wij nemen aan dat niet iedere sierteler onder de vergunningplicht zal vallen. Gelet daarop lijkt op voorhand het reguleren via de band van de

omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geen efficiënte manier om sierteelt in de gemeente te reguleren.

Optie 5: Maatwerkvoorschriften ter concretisering specifieke zorgplicht Bal

- Met maatwerkvoorschriften ter concretisering van de specifieke zorgplicht in het Bal kunnen concrete voorschriften aan individuele telers worden opgelegd, waarop vervolgens kan worden gehandhaafd.
- Wij zien in (enkel) het opleggen van maatwerkvoorschriften op voorhand echter geen voordeel ten opzichte van de eerder benoemde planologische mogelijkheden die bestaan om sierteelt te reguleren.

Optie 6: Reguleren via gronduitgifte

- Voor zover de gemeente gronden in pacht, eigendom of erfpacht uitgeeft, kan zij daaraan gebruiksbeperkingen verbinden. Dit zouden ook beperkingen kunnen zijn op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen.
- Ook kan de gemeente met grondeigenaars gebruiksbeperkingen overeenkomen die worden verankerd in een erfdienstbaarheid, kwalitatieve verplichting en/of een kettingbeding.

Beleidsnotitie provincie

- De beleidsnotitie ziet op de uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025. In de zaak lag de vraag voor of voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt op een aantal specifieke percelen een natuurvergunning nodig is.
- De beleidsnotitie is geschreven met betrekking tot een ander juridisch kader en bevat geen aanleiding om anders te kijken naar de reguleringsmogelijkheden in het ruimtelijke spoor.

Beantwoording adviesvragen

- Gelet op het voorgaande, beantwoorden wij de gestelde adviesvragen van de gemeente als volgt:
    - Vraag 1 tot en met 3 en 7: dit advies behelst mede een second opinion op het advies van PlasBossinade. In hoofdlijnen kunnen wij de conclusies van PlasBossinade en de door hen aangedragen reguleringsmogelijkheden volgen. Het meest wezenlijk verschil ten opzichte van het advies van PlasBossinade is dat wij vanuit de optiek van het voorzorgsbeginsel meer ruimte zien tot regulering door middel van spuitzonering, in de zin dat wij een zone van 250 meter op

voorhand verdedigbaar achten waar PlasBossinade uitgaat van een zone van 50 meter. Wij zien in dat verband geen grotere of andersoortige risico's dan PlasBossinade.

- Vraag 4: de mate waarin de gemeente nadeelcompensatieplichtig is, hangt af de precieze insteek van de regulering. Beperking van nieuwe sierteelt zal niet snel tot een nadeelcompensatierisico leiden; de aanspraak op nadeelcompensatie met betrekking tot bestaande teelt kan worden geminimaliseerd door toepassing van overgangstermijnen.
- Vraag 5: een tijdelijk verbod of een tijdelijke spuitvrije zone achten wij mogelijk, maar wel moet gemotiveerd worden waarom daarvoor wordt gekozen, waarbij ook de geldingsduur moet worden onderbouwd. Vanuit nadeelcompensatieperspectief zal een dergelijke tijdelijke beperking vooral tot inkomensderving, maar niet tot waardedaling, leiden.
- Vraag 6: wij verwijzen naar de hiervoor gemaakte opmerkingen onder het kopje "Beleidsnotitie provincie".

3 Toelichting

3.1 Algemene uitgangspunten bij regulering van sierteelt

3.1.1 Gezondheidsrisico's bij sierteelt

Wij begrijpen dat de gemeentelijke wens om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de impact van sierteelt te reguleren met name is ingegeven vanuit de vrees voor potentiële gezondheidsrisico's voor omwonenden vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt. Wij begrijpen tegelijkertijd dat op dit moment geen wetenschappelijke onderzoeken bestaan waarin een direct causaal verband is aangetoond tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt en nadelige gevolgen voor de gezondheid van mensen. Wel zijn er verschillende onderzoeken/rapporten verschenen waaruit volgt dat nadelige gevolgen voor de gezondheid bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet kunnen worden uitgesloten.

Wij benoemen in ieder geval het rapport "Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden" van de Gezondheidsraad van 29 juni 2020. Dit rapport is destijds uitgebracht op verzoek van de minister voor Medische Zorg en Sport, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Daarin wordt geconcludeerd dat uit de internationale epidemiologische literatuur aanwijzingen komen dat gewasbescherming met chemische middelen gepaard kan gaan met gezondheidsschade bij mensen. Verbanden tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en de ziekte van Parkinson en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen zijn plausibel volgens het onderzoek. De Gezondheidsraad bepleit onder meer toepassing van het voorzorgsbeginsel.

In dat kader is relevant dat in een recent arrest de voorzieningenrechter van het gerechtshof 's-Hertogenbosch concludeert dat siertelers er niet op mogen vertrouwen dat de door hen te gebruiken gewasbeschermingsmiddelen *geen* reëel gevaar voor de gezondheid met zich brengen enkel omdat de gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten. Volgens het hof kan er namelijk op voorhand niet van uit worden gegaan dat toegelaten middelen voldoen aan het vereiste van een hoog niveau van de bescherming van de gezondheid van de mens.

> Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.38.

Uit het arrest van het hof volgt dat de enkele goedkeuring van een middel door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de daaropvolgende toelating door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden niet aan

toepassing van het voorzorgsbeginsel – en daarmee inperking van sierteelt – in de weg staat.

Ook uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) kan worden opgemaakt dat het enkele feit dat gewasbeschermingsmiddelen op veiligheid zijn beoordeeld bij de toelating op de Europese markt, nog niet betekent dat daarmee gezondheidsrisico's volledig uit te sluiten zijn. Wij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, waarin de Afdeling overwoog dat ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij een boomgaard, op dit moment geen wetenschappelijke informatie beschikbaar is waarmee mogelijke risico's voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren en door cumulatie en drift in beeld kunnen worden gebracht en op verantwoorde wijze kunnen worden meegenomen bij het bepalen van een aanvaardbare afstand tot gevoelige functies.

Zie AbRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523.

Het reguleren van sierteelt op basis van potentiële gezondheidsrisico's zou gelet op het voorgaande, bij gebreke aan wetenschappelijke informatie over de gezondheidseffecten van gewasbeschermingsmiddelen, geschieden op basis van voorzorg. In dit advies staat dan ook de vraag centraal of het voorzorgsbeginsel in de gemeente kan worden toegepast om sierteelt te reguleren en zo ja, op welke wijze. Wij merken daarover het volgende op.

3.2 Regulering via het omgevingsplan

3.2.1 Inleidende opmerking

Eén van de instrumenten die een rol kan spelen bij het reguleren van sierteelt, is het omgevingsplan. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt in iedere gemeente van rechtswege één omgevingsplan. In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegedeeld, maar kunnen ook vormen van gebruik worden beperkt of verboden. Uitgangspunt bij het wijzigen van een omgevingsplan is dat wordt voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[2] Bij het stellen van regels in het omgevingsplan wordt 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.[3] Ruimtelijke ordening kan daarmee mede worden ingegeven door gezondheidsbelangen.

[2] Vergelijkbaar met het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' onder oud recht (zie art. 3.1 Wro (oud)).
[3] Artikel 2.1 lid 4 Omgevingswet.

In deze paragraaf gaan wij in op de (on)mogelijkheden tot regulering van sierteelt in het omgevingsplan.

3.2.2 Juridisch kader: rol van het voorzorgsbeginsel in ruimtelijke besluitvorming

Uit de jurisprudentie van de Afdeling inzake bestemmingsplannen onder oud recht, volgt dat voorzorg een mee te wegen belang is bij de beoordeling of sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'.

Zie:
- AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29.1-29.3 en
- AbRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240.

De Afdeling sluit bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel aan bij de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001) van 2 februari 2000. In de mededeling staat dat het voorzorgsbeginsel vooral van belang is voor risicobeheer. De Afdeling merkt daarover op:

> "*Het voorzorgsbeginsel moet volgens de mededeling worden bezien in het kader van een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. Het voorzorgsbeginsel vindt, aldus de mededeling, toepassing wanneer een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onverenigbaar zouden kunnen zijn met een voor de Europese Unie gekozen beschermingsniveau. In situaties waarin er te weinig wetenschappelijke gegevens zijn om alle onzekerheden te kunnen kennen en de oorzaak-effect relaties wel worden vermoed maar niet zijn aangetoond, staan de politieke besluitvormers voor de keuze wel of niet handelen. Vanwege (onzekere) risico's kan derhalve uit voorzorg al dan niet wordt besloten om maatregelen te nemen. Zoals ook de Europese Commissie stelt, is het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijk politieke taak*."

Mede gelet op het feit dat expliciet in de Omgevingswet is bepaald dat in ieder geval rekening moet worden gehouden met gezondheid, zien wij geen aanleiding om te vermoeden dat onder de Omgevingswet het voorzorgsbeginsel een verminderde rol heeft dan onder oud recht. Ons uitgangspunt is daarom dat ook onder de Omgevingswet (mede) op basis van het voorzorgsbeginsel ruimtelijke keuzes kunnen worden gemaakt.

In dit geval achten wij verdedigbaar te concluderen dat, zoals in bovenstaand citaat genoemd, sprake is van een situatie waarin er te weinig wetenschappelijke gegevens zijn om alle onzekerheden te kunnen kennen over de risico's van de inzet van

gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt en de oorzaak-effect relaties wel worden vermoed maar niet zijn aangetoond. Het is gelet daarop primair aan de politiek (lees in dit geval: de raad) om te besluiten of maatregelen moeten worden genomen op basis van het voorzorgsbeginsel. De bestuursrechter toetst die keuze terughoudend.

3.2.3 Juridisch kader: wegbestemmen van bestaande rechten en overgangsrecht

Bij het verbieden van sierteeltmogelijkheden worden bestaande rechten (waaronder mede valt niet aangewende planologische gebruiksmogelijkheden) wegbestemd. Uit de jurisprudentie van de Afdeling over het wegbestemmen van bestaande rechten in een bestemmingsplan, volgt dat aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. Bestaand legaal gebruik dient uit een oogpunt van rechtszekerheid in het algemeen dienovereenkomstig te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden, indien het als zodanig bestemmen van bestaand legaal gebruik op basis van nieuwe inzichten niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen.

Zie bijv. AbRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:861, r.o. 5.2.

Bij het wegbestemmen van *onbenutte (bouw- en)* gebruiksmogelijkheden geldt niet het uitgangspunt dat onbenutte gebruiksmogelijkheden uit een oogpunt van rechtszekerheid in het algemeen dienovereenkomstig moet worden bestemd. Het beperken van onbenutte planologische mogelijkheden is niet uitgesloten en de enkele omstandigheid dat de bestemming in het voorliggende plan afwijkt van het voorheen geldende planologische regime, geeft dan ook op zichzelf geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit.

Zie bijv. AbRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4503, r.o. 6.2.

Wel toetst de Afdeling bij het wegbestemmen van onbenutte gebruiksmogelijkheden of de raad in redelijkheid tot wegbestemmen kan overgaan gelet op de aanwezige belangen.

Zie bijv:
- AbRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:188, r.o. 14.5, en
- AbRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:210, r.o. 7.1-7.2.

Bij het wegbestemmen van onbenutte gebruiksmogelijkheden dient de raad rekening te houden met particuliere initiatieven voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat

initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en de raad op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen.

> Zie bijv. AbRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:883 en AbRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:210, r.o. 7.2 (waaruit volgt dat dit aspect ook wordt betrokken bij de belangenafweging bij het wegbestemmen van onbenutte gebruiksmogelijkheden).

Onder de Omgevingswet is het opnemen van overgangsrecht niet verplicht gesteld en heeft de raad dus zelf in de hand wanneer gebruik wordt beëindigd (bijvoorbeeld door slechts tijdelijk overgangsrecht in het omgevingsplan op te nemen). Het feit dat geen verplichting bestaat tot het opnemen van overgangsrecht in het omgevingsplan, betekent overigens niet dat het zonder overgangsrecht wegbestemmen van functies, zoals sierteeltmogelijkheden, bij voorbaat rechtmatig is. Het wegbestemmen van functies is immers, uit zijn aard, een vorm van eigendomsregulering die moet voldoen aan de vereisten van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (art. 1 EP). Meer in het bijzonder moet de eigendomsregulering voorzien in een *fair balance*. Onder oud recht werd deze *fair balance* geborgd door de combinatie van i) eerbiedigend overgangsrecht; ii) tegemoetkoming in planschade en – in voorkomend geval – iii) onteigening tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Zou onder de Omgevingswet echter worden gekozen voor korter of géén overgangsrecht, dan beïnvloedt dit de *fair balance* en kan mogelijk aanleiding bestaan voor méér nadeelcompensatie om de *fair balance* te behouden of te herstellen (voor zover het direct wegbestemmen vanuit een ruimtelijk perspectief wél aanvaardbaar is, maar zie daarover hieronder).

Dit punt speelt alleen bij wegbestemd *bestaand* gebruik of beoogd gebruik waarvoor reeds onomkeerbare investeringsbeslissingen zijn gedaan (vóór de periode van voorzienbaarheid van de planologische wijziging). In dat geval is denkbaar het ontbreken van een overgangstermijn – of een zeer korte overgangstermijn – zich vertaalt in concrete inkomensderving, omdat de sierteler onvoldoende tijd heeft om (direct) op een ander gewas over te schakelen en dus één of meer oogsten moet missen. Evenzeer is denkbaar dat investeringen die met het oog op voortdurende sierteelt zijn gedaan (de inkoop van voorraden, apparatuur etc.) hun doel missen en daardoor als schade zouden moeten worden beschouwd. Om dit nadeelcompensatierisico te beperken, kan worden overwogen om voor *bestaand* gebruik een overgangstermijn te stellen die minst genomen voldoende is om de sierteler in staat te stellen om zijn bedrijfsvoering aan te passen.

> N.B: Mogelijk is de lengte van de overgangstermijn ook van invloed op het normaal maatschappelijk risico dat aan de teler kan worden tegengeworpen. Dit is echter nog onontgonnen terrein onder de Omgevingswet. Wij achten

het echter wel voorstelbaar dat het normaal maatschappelijk risico bij een kórte overgangstermijn lager is dan bij een langere.

3.2.4 Optie 1: Algeheel verbod op sierteelt

Inleidende opmerking

Een eerste optie voor regulering via het omgevingsplan is het opnemen van een verbod op sierteelt. Op basis daarvan wordt sierteelt in de gemeente onmogelijk gemaakt op aangewezen (agrarische) gronden. Bij de vraag of een verbod op sierteelt juridisch mogelijk is, is van belang een onderscheid te maken in het verbieden van al bestaande c.q. feitelijk aanwezige sierteelt en het wegbestemmen van onbenutte sierteeltmogelijkheden.

> N.B. In gevallen waarin sierteelt niet doorlopend plaatsvindt omdat sprake is van wisselteelt, delen wij de conclusie van PlasBossinade dat sierteelt alsnog als bestaand gebruik dient te worden aangemerkt gelet op de jurisprudentie van de Afdeling die in het advies wordt aangehaald.[4] Uit deze uitspraken volgt overigens niet expliciet wat de tussenperiode was bij het gebruik van sierteelt als wisselteelt zodat op voorhand niet duidelijk is waar volgens de bestuursrechter de grens ligt voor het aannemen van bestaand gebruik. Ons lijkt voor de hand liggen om – bij de vraag of wisselteelt nog kan worden gezien als 'bestaand gebruik' – aan te sluiten bij wat in de praktijk gebruikelijk is voor wisselteeltperiodes en daar enige marge bij aan te houden. Op voorhand achten wij verdedigbaar dat als bijvoorbeeld gebruikelijk is om eens per twee jaar de gronden te gebruiken voor sierteelt, het pas na tien jaar gebruiken van gronden voor sierteelt niet als bestaand gebruik kan worden aangemerkt.

Het verbieden van bestaande sierteelt

Zoals uit de hiervoor genoemde jurisprudentie van de Afdeling volgt, kan bestaand legaal gebruik in beginsel worden wegbestemd indien dit op basis van nieuwe inzichten niet in overeenstemming met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt geacht en het belang bij de beoogde nieuwe gebruiksmogelijkheden zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Om sierteeltmogelijkheden die nu bestaan in het vigerende omgevingsplan weg te bestemmen, zal dus moeten worden gemotiveerd dat sprake is van potentiële nadelige gezondheidsrisico's die gepaard gaan met sierteelt en dat dit gezondheidsbelang in de belangenafweging zwaarder wegen dan de belangen van agrariërs om ter plaatse sierteelt te kunnen uitoefenen.

---

[4] AbRvS 11 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3741, r.o. 2.4.5 en AbRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3554, r.o. 29.3.

Het zonder meer wegbestemmen van *alle* bestaande sierteelt *enkel* op basis van een generiek beroep op het voorzorgsbeginsel achten wij – net als PlasBossinade - niet verdedigbaar. Dit onder meer omdat bij het generiek wegbestemmen van alle sierteelt in de gemeente zonder toegespitste motivering per agrarisch perceel, onzes inziens onvoldoende acht wordt geslagen op de belangen van agrariërs:

- Bij deze belangenafweging zal immers tevens meespelen tot in hoeverre voor de betreffende agrariër nog andere gebruiksmogelijkheden op de betreffende gronden bestaan. Indien de enige reële gebruiksmogelijkheid voor de agrariër sierteelt betreft, dan heeft het wegbestemmen van sierteeltmogelijkheden meer impact dan wanneer nog tal van andere agrarische mogelijkheden op het perceel bestaan die in redelijkheid kunnen worden benut.[5] Hoe meer impact het wegbestemmen van sierteelt heeft op de bedrijfsvoering en de algehele gebruiksmogelijkheden van het perceel ter plaatse, hoe zwaarder de motiveringslast zal zijn voor de raad om te motiveren dat de gezondheidsrisico's ter plaatse dusdanig zijn dat wegbestemmen rechtmatig is.
- Ten aanzien van de gezondheidsbelangen van omwonenden dient bij het wegbestemmen van sierteeltmogelijkheden ook te worden gekeken naar de afstand tot nabijgelegen gevoelige functies. Indien in de nabijheid van een betreffende sierteler geen gevoelige functies zijn gevestigd of bestemd, dan achten wij het moeilijk verdedigbaar om gebruiksmogelijkheden van die teler weg te bestemmen. Immers zal dan ook niet snel kunnen worden gemotiveerd dat sprake is van een (potentieel) gezondheidsrisico vanwege de sierteelt van die teler die pleiten voor het beëindigen van bestaand gebruik.

Bovenstaande aspecten zullen moeten worden betrokken bij het wegbestemmen van sierteeltmogelijkheden. Op voorhand lijkt het generiek wegbestemmen van alle sierteelt in de gemeente daarom niet verdedigbaar.

<u>Het verbieden van onbenutte sierteeltmogelijkheden</u>

In het advies van PlasBossinade lijkt te worden geconcludeerd dat ook het wegbestemmen van onbenutte sierteeltmogelijkheden in beginsel niet mogelijk is. Volgens PlasBossinade is het gelet op het verstrekkende karakter van een generiek verbod een brug te ver om in het kader van het voorzorgsbeginsel een dergelijk verbod op te nemen, waarbij PlasBossinade stelt dat het RIVM en de Gezondheidsraad niet hebben geconcludeerd tot een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.[6] Wij delen die conclusie niet.

---

[5] Ter illustratie: indien sierteelt plaatsvindt als wisselgewas en er zijn andere gewassen beschikbaar die dezelfde functie kunnen vervullen zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, is dat onzes inziens een factor in de belangenafweging.

[6] Zie p. 6 van het advies van 19 november 2024.

Indien het gaat om het wegbestemmen van gebruiksmogelijkheden voor sierteelt die op het moment van vaststelling van de beperkende planregels nog niet benut worden, ligt de motiveringslat voor het wegbestemmen lager dan bij het wegbestemmen van bestaand c.q. feitelijk aanwezig gebruik. Ook bij het wegbestemmen van onbenutte gebruiksmogelijkheden geldt uiteraard dat de raad zal moeten motiveren waarom de (gezondheids)belangen van omwonenden nopen tot het beperken van gebruiksmogelijkheden op de betreffende gronden. Het belang van de betreffende agrariër zal in de belangenafweging echter op voorhand minder zwaarwegend zijn dan in het geval van bestaande sierteelt, omdat de bestaande bedrijfsvoering van de agrariër in dat geval niet wordt aangetast. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt bovendien niet het uitgangspunt dat onbenutte gebruiksmogelijkheden in beginsel opnieuw positief moeten worden bestemd. Het weg te bestemmen gebruik vindt immers toch al niet plaats. Ook hier geldt dat de afstand tot gevoelige functies een mee te wegen belang is bij de vraag of in redelijkheid gebruiksmogelijkheden kunnen worden wegbestemd. Op grotere afstanden van gevoelige functies zal de motiveringslat voor het wegbestemmen van sierteelt hoger liggen, ook als die mogelijkheden nog niet worden benut.

Wegbestemmen van specifieke vorm van sierteelt
De gemeente heeft tevens de vraag gesteld of specifieke vormen van teelt kunnen worden wegbestemd. Op zichzelf is dat niet ondenkbaar, maar daarvoor is wel vereist dat in het kader van de belangenafweging, zoals hierboven omschreven, kan worden gemotiveerd dat de te reguleren specifieke vorm van teelt grotere risico's voor de gezondheid kent dan andere vormen van teelt. Zonder een dergelijke motivering achten wij het risico aanwezig dat een bestuursrechter specifieke sierteeltregulering in strijd met het verbod op willekeur zal kwalificeren. Hierbij kan de mate van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (zoals de frequentie en de hoeveelheid) een rol spelen.

Tijdelijk verbod

Wij achten het in algemene zin mogelijk om slechts voor een bepaalde duur (bijvoorbeeld voor een x aantal jaar) een verbod op sierteelt in het omgevingsplan op te nemen. Wel geldt dat in dat geval gemotiveerd zal moeten worden waarom wordt gekozen voor tijdelijke regulering en dient ook de geldingsduur goed te worden onderbouwd. Bij die motivering is naar ons idee bijvoorbeeld relevant of er aanknopingspunten zijn om te verwachten dat over een bepaalde periode nieuwe onderzoeksresultaten voorhanden zijn inzake de mogelijke gezondheidsrisico's bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Wij begrijpen in dat kader dat op dit moment door RIVM het onderzoek "Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden 2" wordt uitgevoerd, dat naar verwachting in 2031 is afgerond.[7] Met dit onderzoek

[7] https://www.rivm.nl/bestrijdingsmiddelen/onderzoek-bestrijdingsmiddelen-en-omwonenden.

wordt onder meer beoogd inzicht te krijgen in de bijdrage van blootstelling aan bestrijdingsmiddelen via de omgeving en het krijgen van de Ziekte van Parkinson. Ook wordt daarin onderzoek gedaan naar het verband tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen via de omgeving en het krijgen van leukemie (kinderen) en lymfomen (volwassenen). Dergelijk onderzoek kan mogelijk leiden tot andere conclusies in de toekomst over het verband tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en gezondheidsrisico's, hetgeen ook tot andersoortige regulering kan nopen.

Nadeelcompensatie bij wegbestemmen sierteelt

PlasBossinade merkt in het advies op dat een regel in het omgevingsplan waarmee sierteeltmogelijkheden worden wegbestemd, tot een risico op nadeelcompensatie leidt. Wij stellen daarbij voorop dat, los van het risico dat bestaat op nadeelcompensatieverplichtingen naar aanleiding van het wegbestemmen van gebruiksmogelijkheden, dit los staat van de vraag of het juridisch *mogelijk* is om gebruiksmogelijkheden weg te bestemmen. In zoverre is het risico op nadeelcompensatie dan ook geen juridisch beletsel bij het wegbestemmen van gebruik.

Ten aanzien van de nadeelcompensatie bij bestaand gebruik (waaronder ook begrepen: gebruik waarvoor onomkeerbare investeringsbeslissingen zijn gedaan), verwijzen wij terug naar de opmerkingen die daarover hierboven zijn gemaakt. Een voorname factor voor de hoogte van de nadeelcompensatie zal de mogelijkheid zijn voor een sierteler om (rendabel) om te schakelen naar een andere gewasteelt. Als dit niet kan – of als de opbrengst van een ander gewas structureel lager is – zal sprake zijn van inkomensderving en mogelijk nog wat aanvullende waardedaling van de gronden.[8] Ook is verdere inkomensderving en andere schade denkbaar bij een (te) korte overgangstermijn, bijvoorbeeld omdat de teler onvoldoende tijd heeft om over te schakelen op een ander product en daardoor één of meer oogsten mist. Bij onbenutte sierteeltmogelijkheden is inkomensderving niet aan de orde (standaardjurisprudentie laat de belemmering van niet-aangevangen exploitatie niet voor vergoeding in aanmerking komen).[9] Het is vervolgens maar de vraag of er wel nog sprake is van waardedaling, als zich geen inkomensderving voordoet. Dat vergt (natuurlijk) allereerst dat de *mogelijkheid van* sierteelt een opslag op de gebruikelijke agrarische waarde oplevert. Zo niet, dan is waardedaling bij voorbaat niet aan de orde. Een kleine waarde-opslag zal vervolgens al grotendeels oplossen in het normaal maatschappelijk risico dat voor eigen risico van de grondeigenaar komt. En tot slot is het betwistbaar of

[8] Hier geldt overigens dat inkomensderving en waardedaling communicerende vaten zijn: de waarde van grond is een gevolg van het inkomen dat ermee te genereren is. De Afdeling hanteert als vaste lijn dat éérst naar inkomensderving wordt gekeken, alvorens nog enige resterende waardedaling voor vergoeding in aanmerking komt. Dit kan dus betekenen dat na vergoeding van inkomensderving, geen waardedaling meer resteert.

[9] O.a. ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621.

een waardedaling kán bestaan, als het perceel feitelijk niet voor sierteelt gebruikt kan worden omdat er al een ánder (agrarisch) gebruik plaatsvindt.

> Een factor die wij in dit verband buiten beschouwing laten, is dat sierteelt in sommige gevallen ook wordt ingepast in andere agrarische bedrijfsvoering. Zo wordt de lelie wel als wisselgewas gebruikt. Het primaire doel van de teelt is in dat geval niet zozeer de opbrengst uit lelies, als wel het snel herstellen van de grond om weer andere gewassen te telen. Er zijn echter ook andere wisselgewassen denkbaar, die minder bestrijdingsmiddelen vergen. Bij dergelijke sierteelt zal de omvang van het nadeel beperkter zijn dan bij bedrijven die puur zijn gericht op sierteelt.

Een tijdelijk verbod zal in beginsel ook leiden tot inkomensderving die voor vergoeding in aanmerking kan komen. Afhankelijk van de duur van het verbod is de inkomensderving beperkter dan bij een permanent verbod en doet zich geen waardedaling voor.

Wij hebben in dit verband overigens wel een wezenlijk andere opvatting over passieve risicoaanvaarding dan PlasBossinade. PlasBossinade stelt dat een vooraankondiging van een planologische wijziging, ertoe leidt dat wie *niet* van de weg te bestemmen gebruiksmogelijkheden gebruik maakt, geen aanspraak heeft op nadeelcompensatie.[10] Dat is op zich correct, maar deze aanpak heeft in dit geval een duidelijke schaduwzijde. Het kan voor agrariërs een (enorme) stimulans zijn om direct na de aankondiging lelies of andere sierbloemen te planten – ook als zij dit voorheen niet van plan waren. Zo komen zij immers opeens voor nadeelcompensatie in aanmerking. Wij vrezen dat het sturen op passieve risicoaanvaarding, door het vooraf bekend maken van de beoogde planologische wijziging, eerder het aantal partijen dat aanspraak kan maken op nadeelcompensatie *verhoogt* dan verlaagt.

3.2.5 Optie 2: Werken met spuitvrije zones

Inleidende opmerking

Een spuitvrije zone is de ruimte (vaak gelegen rondom gevoelige functies zoals woningen) waar geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gespoten. Doordat sierteelt veelal een grote hoeveelheid en variëteit aan gewasbeschermingsmiddelen nodig heeft, komt een generieke spuitvrije zone voor sierteelt in veel gevallen *de facto* neer op een teeltvrije zone. Het instellen van spuitvrije zones in het omgevingsplan is een middel om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van gevoelige functies te verbieden. Gemeenten hebben in beginsel beleidsruimte om spuitvrije zones op te nemen in het omgevingsplan.

[10] Advies van 10 april 2025, randnr. 32.

Bij het opnemen van spuitvrije zones rondom gevoelige functies (of gebieden waar gevoelige functies beoogd zijn, maar nog niet gerealiseerd) geldt dat dit de gebruiksmogelijkheden van agrariërs beperkt. De raad dient bij het opnemen van spuitvrije zones te onderzoeken hoe ingrijpend die beperking is. Hierbij zal bijvoorbeeld geïnventariseerd kunnen worden tot in hoeverre sierteelt voor een specifieke agrariër onderdeel vormt van de bedrijfsvoering, in welke mate daarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en of er nog andere (agrarische) gebruiksmogelijkheden op het perceel bestaan indien sierteeltmogelijkheden worden ingeperkt. Hierbij dient het belang van de betreffende agrariër bij behoud van die gebruiksmogelijkheid af te worden gezet tegen het belang van de gezondheid van omwonenden. Wij verwijzen op dit punt naar hetgeen wij eerder over die belangenafweging opmerkten in relatie tot het verbieden van sierteelt. Bij het opnemen van spuitvrije zones in het omgevingsplan gelden dezelfde uitgangspunten voor de belangenafweging en dient in gelijke zin onderscheid te worden gemaakt tussen reeds feitelijk aanwezige sierteelt die wordt beperkt en onbenutte gebruiksruimte.

In de huidige wet- en regelgeving is niets vastgelegd over de grootte van deze zones. De algemeen aanvaardbaar geachte spuitvrije zone volgt uit de rechtspraak: over het algemeen wordt een spuitvrije zone van 50 meter tussen de gevoelige functie en het perceel waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt aanvaardbaar geacht.[11] De oorsprong van deze vuistregel is gelegen in de 'Handreiking bestemmingsplannen' bij het Streekplan Gelderland 1996. Een kleinere afstand *kan* aanvaardbaar zijn, mits locatiespecifiek onderzoek deze aanvaardbaarheid kan onderbouwen.[12] Over het aanwijzen van een *grotere* spuitvrije zone dan 50 meter is bij ons weten geen rechtspraak. Wij menen dat daaruit evenwel niet de conclusie kan worden getrokken dat het hanteren van een spuitvrije zone groter dan 50 meter op voorhand niet mogelijk is.

<u>Het voorzorgsbeginsel als onderbouwing voor een ruimere spuitvrije zone</u>
In de uitspraak van de voorzieningenrechter van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 juli 2025, waarnaar in paragraaf 3.1.1 van dit advies is verwezen**,** is een verbod opgelegd voor het telen van lelies in de nabijheid van omwonenden vanwege de aangenomen verhoogde zorgvuldigheidsnorm die voor de teler geldt. Onder 'nabijheid' werd in dit specifieke geval een afstand van ten minste 250 meter verstaan. Door het beperkte oppervlakte van het perceel van de betrokken lelieteler, kwam dit verbod neer op een situatie waarin geheel geen ruimte is voor lelieteelt op zijn perceel.

Deze relatief grote afstand is gebaseerd op een onderzoeksrapport 'Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden' (hierna: het OBO) van het RIVM, dat aantoont

[11] ABRvS, 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4506, r.o. 4.2.
[12] ABRvS, 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1179, r.o. 5.2.

dat gewasbeschermingsmiddelen in een straal van 250 meter van de teeltlocatie in veel hogere concentraties in de buitenlucht rond woningen, het stof op de deurmat, in huisstof en in de urine van mensen en aanwezig zijn dan in andere gebieden. Doordat de bij lelieteelt te gebruiken middelen potentieel schadelijke gevolgen hebben en de Gezondheidsraad in het advies van 29 juni 2020 adviseerde voorzorg toe te passen, oordeelt het hof dat er voldoende aanknopingspunten zijn om niet langer te kunnen stellen dat geen risicobeoordeling nodig is en dat ook niet kan worden gesteld dat geen enkele preventieve maatregel aan de orde zal zijn. In dit kader wijst het hof op wetenschappelijke artikelen over bevindingen op grond van dierproeven en epidemiologisch onderzoek waardoor nu al geen sprake meer zou zijn van een hypothetische benadering van risico's op grond van loutere veronderstellingen die nog niet wetenschappelijk zijn onderzocht als bedoeld in overweging 69 van het arrest van het Gerecht van de EU van 17 maart 2021.[13]

Wij achten het gelet hierop verdedigbaar om op basis van het voorzorgsbeginsel in combinatie met de resultaten van het OBO waaruit volgt dat op een afstand van 250 meter verhoogde concentraties gewasbeschermingsmiddelen aanwezig zijn, uit voorzorg een spuitvrije zone van 250 meter te hanteren in het omgevingsplan. Wij sluiten zelfs niet uit dat een ruimere spuitvrije zone mogelijk is, maar wij achten daarvoor wel noodzakelijk dat gebiedsgericht onderzoek wordt verricht naar de concentraties van gewasbeschermingsmiddelen in de gemeente. Indien op basis daarvan kan worden gemotiveerd dat ook op grotere afstand dan 250 meter verhoogde concentraties worden gevonden waarbij een gezondheidsrisico niet is uit te sluiten, achten wij het denkbaar dat op basis van een dergelijk onderzoek een ruimere zone kan worden gerechtvaardigd.

> N.B. Het hanteren van een kortere afstand voor bepaalde gevoelige functies (waarbij dus in feite een gradatie in 'gevoeligheid' wordt aangebracht) is niet ondenkbaar, maar dan moet worden gemotiveerd waarom voor beide gevoelige functies andere afstanden worden gehanteerd. Dat komt er in feite op neer dat gemotiveerd moet worden dat bij de ene gevoelige functie meer risico's voor de gezondheid zijn dan de andere gevoelige functie. Juist gelet op de onzekerheid die op dit moment bestaat over de gezondheidsrisico's bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, lijkt die motivering ons moeilijk te geven.

In dit kader is het in paragraaf 3.1.1 van het in dit advies aangehaalde advies van de Gezondheidsraad ook van belang. In een uitspraak van 21 juli 2021 oordeelde de Afdeling dat dit advies bij de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 2018 niet kon worden meegenomen voor het aanwijzen van spuitvrije zones, omdat dit rapport pas na de vaststelling van dit bestemmingsplan is

[13] Hof 's-Hertogenbosch, 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.34.

gepubliceerd. Bij een wijzigingsbesluit voor het aanpassen van het omgevingsplan teneinde spuitvrije zones aan te wijzen, is dit logischerwijs geen belemmering meer. Het enkele feit dat de Afdeling eerder heeft geoordeeld dat de raad van Westerveld (destijds) geen aanleiding hoefde te zien om een spuitzonering op te nemen in het bestemmingsplan, brengt dus niet met zich dat die conclusie op dit moment opnieuw moet worden getrokken.

Differentiëren tussen gewassen

Normaliter geldt een spuitvrije zone voor alle typen gewassen. Wij achten voorstelbaar dat het mogelijk is om hier onderscheid in te maken. Op deze manier kan bijvoorbeeld voor sierteelt een ruimere spuitvrije zone worden aangewezen dan voor andere typen gewassen. Ook achten wij voorstelbaar dat bepaalde vormen van sierteelt blijvend mogelijk zijn binnen de zone (of uitdrukkelijk binnen de zone worden toegestaan). Bijvoorbeeld bij siertelers die gebruik maken van biologische teelt waarbij geen gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, of waarbij teelt in een kas plaatsvindt en waarbij geen gewasbeschermingsmiddelen in de omgeving vrijkomen. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat dit, voor zover wij weten, op dit moment in de praktijk niet eerder is gedaan. Het differentiëren in gewassen of teeltmethoden zal daarom goed moeten worden onderbouwd, waarbij helder wordt gemotiveerd op welke wijze een en ander afwijkt van ‘reguliere’ sierteelt en hoe dat zich verhoudt tot de (potentiële) gezondheidsrisico’s. Dat inmiddels (ook door de rechtspraak) is erkend dat met name bij sierteelt veel en risicovolle typen gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn, draagt bij aan de motivering om een ruimere spuitvrije zone voor dit type gewassen te hanteren. Het voordeel hiervan is dat de teelt van andere typen gewassen minder wordt ingeperkt.

Combinatie met maatwerkvoorschriften en meldingsplicht

Wij achten verder voorstelbaar dat in het omgevingsplan, in combinatie met het hanteren van spuitvrije zones, gewerkt wordt met een meldplicht op basis waarvan telers hun teeltactiviteiten dienen te melden.[14] Daarbij kan in de meldplicht die in het omgevingsplan wordt opgenomen, mede bepaald worden welke gegevens bij de melding moeten worden verstuurd. In dat kader kan bijvoorbeeld worden verplicht om bij de melding gegevens te overleggen over de te gebruiken soort, hoeveelheid, frequentie en de beoogde gebruikslocatie van gewasbeschermingsmiddelen. In het omgevingsplan kan in aanvulling daarop een maatwerkbevoegdheid wordt opgenomen op basis waarvan – naar aanleiding van de gegevens die worden overgelegd in de melding – maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd aan een individuele teler op grond van het voorzorgsbeginsel.[15] Op deze wijze kan de informatie uit de melding worden gebruikt om concrete maatregelen voor te schrijven voor telers, die ten doel hebben (potentiële) gevolgen voor de gezondheid zoveel mogelijk te beperken. Dergelijke maatregelen moeten uiteraard wel goed worden gemotiveerd. Wij begrijpen

[14] Op grond van artikel 4.4 lid 1 van de Omgevingswet.
[15] Op grond van artikel 4.5 van de Omgevingswet.

evenwel dat een dergelijke meldingssystematiek in de praktijk lastig uitvoerbaar zou kunnen zijn, omdat omstandigheden zoals weersinvloeden mede bepalend zijn voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De vraag of een dergelijke systematiek gelet daarop in de praktijk uitvoerbaar is, kunnen wij niet beantwoorden.

Tijdelijke zonering

Wij achten het in algemene zin mogelijk om slechts voor een bepaalde duur (bijvoorbeeld voor een x aantal jaar) een spuitzonering in het omgevingsplan op te nemen. Wel geldt dat in dat geval gemotiveerd zal moeten worden waarom wordt gekozen voor tijdelijke regulering en dient ook de geldingsduur goed te worden onderbouwd. Wij verwijzen op dit punt naar hetgeen wij hierover eerder hebben opgemerkt inzake een eventueel tijdelijk verbod, de uitgangspunten voor deze motivering zijn hetzelfde.

Nadeelcompensatie

Het nadeelcompensatierisico is bij deze optie in onze ogen beperkter dan bij het volledig wegbestemmen van sierteelt. Hoewel een spuitvrije zone als *de facto* verbod (dus: wegbestemming) zou kunnen worden aangemerkt, is de spuitvrije zone in omvang een stuk beperkter dan een integrale wegbestemming. Bovendien kunnen de regels binnen de spuitvrije zone ruimte laten voor sierteelt zónder gewasbeschermingsmiddelen of met aanvullende maatregelen zoals het gebruik van kassen. Voor zover sprake is van inkomensderving of waardedaling (zie hierboven), zal dat nadeel zijn beperkt tot gronden binnen de spuitvrije zone. Zeker als een teler nog steeds een rendabel te exploiteren areaal behoudt, is de te vergoeden inkomensderving beperkt tot de teelt die niet meer in de spuitvrije zone kan plaatsvinden. Of anders gezegd: een maatregel met een kleiner ruimtelijk bereik, zal naar zijn aard ook tot minder nadeel leiden. Voor onbenutte gebruiksmogelijkheden, gelden dezelfde noties als hierboven al opgenomen.

3.2.6 Optie 3: Aanwijzen sierteelt als (vergunningplichtige) omgevingsplanactiviteit

Een derde optie is dat in het omgevingsplan sierteelt als een omgevingsplanactiviteit wordt aangewezen. Een omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat deze vergunningplichtig is.[16] Hiervoor moeten in het omgevingsplan vervolgens ook de beoordelingsregels (het toetsingskader) worden opgenomen. Ook kunnen in het omgevingsplan aanvraagvereisten worden opgenomen.

Het opnemen van een omgevingsvergunningplicht in het omgevingsplan zou een alternatief kunnen zijn op het verbieden van sierteelt dan wel het opnemen van spuitvrije zones. Gelet op het feit dat onder de Omgevingswet het opnemen van

[16] Zie artikel 5.1 lid 1 onder a van de Omgevingswet.

overgangsrecht niet langer verplicht is, achten wij het mogelijk om een vergunningplicht ook te laten gelden voor bestaande situaties. Hierbij achten wij wel aannemelijk dat bij het introduceren van een nieuwe vergunningplicht in het omgevingsplan, de bestuursrechter zal oordelen dat een initiatiefnemer die het vergunningplichtige gebruik al uitvoert, voldoende tijd moet worden gegeven om die vergunning te verkrijgen.

Zoals in het advies van PlasBossinade opgemerkt, zal het op voorhand niet eenvoudig zijn om beoordelingsregels op te stellen die bepalen of een omgevingsvergunning in een concreet geval moet worden verleend. Het enkel hanteren van een afstandsnorm ligt niet voor de hand, omdat regulering via spuitzonering als bedoeld bij optie 2 in dat geval logischer voorkomt. Bij spuitzonering kan deze immers in één wijziging worden opgenomen voor alle telers gezamenlijk, terwijl bij de vergunningplicht iedere teler afzonderlijk moet worden beoordeeld aan de hand van een aanvraag. Het zal los van afstandsnormen lastig zijn om de gevolgen voor de gezondheid op een dusdanige manier te vervatten, waarbij enerzijds voor de aanvrager voldoende duidelijk is onder welke omstandigheden deze een vergunning kan verkrijgen en anderzijds voor de vergunningverlener voldoende handvatten bestaan om een concrete aanvraag te toetsen. Voor de hand ligt dat in dat kader wordt gewerkt met open normen die met name zien op het beschermen van de gezondheid.

> N.B. het hanteren van beoordelingsregels die betrekking hebben op het beschermen van de gezondheid op basis van voorzorg, achten wij in lijn met de Omgevingswet. In artikel 5.32 van de Omgevingswet is immers in algemene zin bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Uit de parlementaire geschiedenis bij dit amendement volgt dat het amendement ertoe strekt om gezondheidsrisico’s te voorkomen op grond van het voorzorgsbeginsel. Wij bespreken dit in paragraaf 3.3.2 van dit advies.

In de aanvraagvereisten kan worden bepaald dat door de aanvrager ook informatie moet worden gegeven over het type gewasbeschermingsmiddel, de frequentie waarin dat gebruikt wordt en op welke locaties en op welke wijze dit gebruikt wordt. Op basis van die informatie in de aanvraag, kunnen vervolgens voorschriften worden opgenomen in de omgevingsvergunning die geconcretiseerd zijn voor de specifieke teler. Op deze wijze kan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden gereguleerd. Hierbij zal wel moeten worden gemotiveerd dat de op te stellen voorschriften in de vergunning noodzakelijk zijn voor het beschermen van de gezondheid van omwonenden. De opname van aanvraagvereisten en het stellen van vergunningvoorschriften kan onzes inziens worden gemotiveerd door aansluiting bij de uitgangspunten die wij benoemen in het kader van de toepassing van het

voorzorgsbeginsel bij het instellen van een spuitvrije zone. Zie daartoe paragraaf 3.2.5 van dit advies.

De introductie van een vergunningstelsel biedt op zichzelf geen aanspraak op nadeelcompensatie. Pas als een vergunning wordt *geweigerd*, kan de aanvrager een nadeelcompensatieverzoek indienen. De groep werkelijk benadeelden zal zich vervolgens beperken tot siertelers die al actief waren, maar door het vergunningstelsel en een daaropvolgende weigering (dan wel: beperkende voorschriften bij een verleende vergunning) hun bedrijfsvoering moeten staken of aanpassen. Wie nog geen sierteler wás, ondervindt geen concreet nadeel van het feit dat diegene geen vergunning kan krijgen om een sierteler te wórden. Zoals hierboven opgemerkt, biedt het onmogelijk worden van een niet-aangevangen bedrijfsactiviteit geen grond voor nadeelcompensatie.

3.2.7 Voorbereidingsbesluit

<u>Mogelijkheid vaststellen voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels</u>
Indien wordt gekozen voor één van de opties om sierteelt te reguleren via het omgevingsplan, adviseren wij om daaraan voorafgaand een voorbereidingsbesluit te nemen.

Wij gaan ervan uit dat er op dit moment op basis van het omgevingsplan op bepaalde percelen waar op dit moment nog geen sierteelt plaatsvindt, die mogelijkheid juridisch wel bestaat. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit worden voorbeschermingsregels in het omgevingsplan opgenomen, op basis waarvan wordt geborgd dat gedurende de voorbereiding van de omgevingsplanwijziging, het gebruik dat met de omgevingsplanwijziging aan banden wordt gelegd, niet alsnog aanvangt. Daarmee kan voorkomen worden dat agrariërs die op de hoogte raken van de voorbereiding van een omgevingsplanwijziging waarin sierteelt wordt beperkt, kort daarvoor starten met sierteelt zodat zij worden aangemerkt als bestaand gebruik en daardoor minder makkelijk kunnen worden wegbestemd.

> Wij verwijzen op dit punt ook naar de nadeelcompensatierisico's die wij in dat kader eerder hebben benoemd in relatie tot het vooraf bekend maken van een planologische wijziging en het risico dat agrariërs op basis van die bekendmaking starten met sierteelt om een recht op nadeelcompensatie te creëren.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit is niet appellabel. Een voorbereidingsbesluit heeft onder de Omgevingswet een werkingsduur van één jaar en zes maanden. Na die tijd vervallen de voorbereidingsregels. Voorbeschermingsregels kunnen op grond van de Omgevingswet alleen inhouden:

a. een verbod of een verbod om zonder voorafgaande melding of zonder omgevingsvergunning daarbij aangewezen activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden,
b. de aanwijzing van onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden,
c. de aanwijzing van bestuursorganen of andere instanties die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b,
d. het buiten toepassing verklaren van in het omgevingsplan gestelde regels die in strijd zijn met voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b.

De hiervoor genoemde opties voor regulering in het omgevingsplan kunnen op basis van een voorbereidingsbesluit gelet op deze opsomming van mogelijke voorbeschermingsregels, reeds tijdelijk in het omgevingsplan worden opgenomen met een voorbereidingsbesluit.

Nadeelcompensatie bij voorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit zou zijn gericht op het voorkómen van *nieuwe* sierteelt, vooruitlopend op regels in het omgevingsplan die sierteelt moeten beperken. Hoewel een voorbereidingsbesluit als zodanig kan dienen als grondslag voor nadeelcompensatie, is het lastig voorstelbaar dat het voorbereidingsbesluit tot concreet nadeel leidt. Als hierboven al opgemerkt, komt nadeel door niet-aangevangen bedrijfsvoering niet voor nadeelcompensatie in aanmerking (behalve als al onherroepelijke investeringsbeslissingen zijn genomen). Nu een voorbereidingsbesluit bovendien maar een beperkte geldigheidsduur heeft, is waardedaling ook niet aan de orde – dat kan pas optreden als het omgevingsplan wordt gewijzigd. Uitzonderingsgevallen daargelaten, zien wij in een voorbereidingsbesluit dus geen *aanvullend* nadeelcompensatierisico.

3.3 Regulering in het milieuspoor

3.3.1 Inleidende opmerking

Een tweede optie die wij in dit advies verkennen is het reguleren van sierteelt in het milieuspoor. Hierbij kan op voorhand gedacht worden aan de vraag of het mogelijk is milieuvergunningen te weigeren voor vergunningplichtige agrarische functies waarbij sierteelt onderdeel is van de bedrijfsvoering, het toepassen van maatwerk en handhaving op grond van de specifieke zorgplicht in het Bal.

Wij maken uit het Besluit activiteiten leefomgeving op dat telen in de openlucht op zichzelf geen omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit is. Niet uitgesloten is dat siertelers andersoortige milieubelastende activiteiten verrichten die wel vergunningplichtig zijn.[17] Enkel voor zover het siertelen een functioneel ondersteunende activiteit is bij een als vergunningplichtig aangewezen milieubelastende (kern)activiteit én de vergunningplicht voor die kernactiviteit mede de functioneel ondersteunende activiteiten aanwijst, is siertelen vergunningplichtig. In de praktijk zal deze situatie zich naar verwachting niet snel voordoen. In overige gevallen valt siertelen onder de algemene regels van het Bal en is hiervoor geen omgevingsvergunning nodig in de zin van artikel 5.1 lid 2 onder a van de Omgevingswet.

3.3.2 Optie 4: Regulering via omgevingsvergunningen milieubelastende activiteit

Voor zover siertelen in de concrete situatie (gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt) vergunningplichtig is, geldt het volgende.

Hoewel uit de jurisprudentie van de Afdeling inzake omgevingsvergunningen voor vergunningplichtige inrichtingen onder oud recht[18] volgt dat het *niet* mogelijk was om een dergelijke omgevingsvergunning te weigeren enkel op basis van het voorzorgsbeginsel[19], is die mogelijkheid er op grond van de Omgevingswet op voorhand wel. In artikel 5.32 van de Omgevingswet is bepaald:

> "**Artikel 5.32 (weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's)**
> Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid."

Dit artikel is bij amendement in de Omgevingswet opgenomen. Uit de parlementaire geschiedenis bij dit amendement volgt dat het amendement ertoe strekt om gezondheidsrisico's te voorkomen op grond van het voorzorgsbeginsel:[20]

> "*dit amendement regelt dat aanvragen om omgevingsvergunningen (o.a. voor milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten) kunnen worden geweigerd als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. In dit verband kan worden gedacht aan Q-koorts, vogelgriep e.d.. Het amendement strekt er*

[17] Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar artikel 3.48b van het Bal (aanwijzing vergunningplichtige gevallen voor het op of in de bodem brengen van meststoffen) of artikel 3.222 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen voor bedrijven voor het telen en kweken van waterplanten of waterdieren).
[18] Op grond van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e van de Wabo (oud).
[19] Zie AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.
[20] *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 962, nr. 151.

> *dan ook toe om gezondheidsrisico's in die gevallen te voorkomen, handelend op grond van het voorzorgsbeginsel*."

In de nota van toelichting bij het Bkl wordt verder opgemerkt:[21]

> "*Als voorbeeld werden bij de kamerbehandeling de Q-koorts of vogelgriep genoemd. Als een dergelijke omstandigheid opnieuw optreedt, kan het bevoegd gezag (tijdelijk) de uitbreiding van een stal tegenhouden totdat duidelijk is welke (extra) maatregelen getroffen kunnen worden. Het amendement brengt nogmaals tot uitdrukking dat gezondheid een volwaardige rol moet krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele activiteiten. Het zou daarbij ook kunnen gaan om onzekere risico's voor de gezondheid omdat het effect op de gezondheid nog niet bewezen is, zoals indertijd bij de Q-koorts. Dit houdt dan in dat de maatregel in het kader van voorzorg getroffen wordt en het bevoegd gezag de toepassing daarvan goed moeten motiveren, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam. De EU-mededeling geldt ook dan als leidraad. Bovendien zal het bevoegd gezag moeten motiveren dat sprake is van bijzondere omstandigheden*."

Gelet op artikel 5.32 van de Omgevingswet en de hierboven geciteerde passages uit de parlementaire geschiedenis, is het weigeren van omgevingsvergunningen (voor milieubelastende activiteiten) mogelijk, mits voldoende wordt gemotiveerd dat het voorzorgsbeginsel een dergelijke weigering rechtvaardigt en dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Gelet op hetgeen eerder is toegelicht in dit advies, zien wij op voorhand argumenten om te betogen dat een weigeringsgrond als bedoeld in artikel 5.32 zich zou kunnen voordoen. Betoogd zou bijvoorbeeld kunnen worden dat vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit alleen aanvaardbaar is, wanneer geborgd is dat binnen een zone van 250 meter vanaf gevoelige functies geen sierteelt plaatsvindt. Dit zou dan een alternatief zijn op de spuitzoneringssystematiek.

Wij nemen aan dat niet iedere sierteler onder de vergunningplicht zal vallen. Gelet daarop lijkt op voorhand het reguleren via de band van de omgevingsvergunning *voor een milieubelastende activiteit* geen efficiënte manier om sierteelt in de gemeente te reguleren. Het reguleren via het planologische spoor ligt daarom meer voor de hand, omdat daarmee alle sierteelt kan worden gereguleerd.

3.3.3 Optie 5: Regulering op grond van de specifieke zorgplicht in het Bal

In het advies van PlasBossinade wordt geconcludeerd dat handhaving op basis van de (specifieke) zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal, niet mogelijk is. Wij delen die conclusie. Zoals PlasBossinade opmerkt, is voor handhaving op basis van de specifieke zorgplicht vereist dat sprake is van handelen dat onmiskenbaar in strijd is met de

[21] *Stb.* 2028, 292, p. 251.

zorgplicht. Hoewel wij op basis van het voorgaande verdedigbaar achten om op basis van het voorzorgsbeginsel over te gaan tot regulering van sierteelt, menen wij dat op basis van de huidige wetenschappelijke informatie op dit moment onmiskenbare strijdigheid met de zorgplicht moeilijk te motiveren zal zijn.

Wij verwijzen hierbij naar een recente uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg, waarin met betrekking tot sierteelt de rechtbank van mening was dat met het feit dat er aanwijzingen zijn voor een verband tussen het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en het voorkomen van bepaalde ziektes en aandoeningen, niet is gegeven dat daarmee onmiskenbaar sprake is van een overtreding van de specifieke zorgplicht door lelietelers door gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als dat in overeenstemming is met de gebruiksvoorschriften en paragraaf 4.64 van het Bal.

Zie vzr. Rb. Limburg 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311.

In het advies van PlasBossinade wordt geconcludeerd dat het wel mogelijk zou zijn om de zorgplicht te concretiseren door middel van maatwerkvoorschriften. Wij delen ook die conclusie. Met maatwerkvoorschriften kunnen concrete voorschriften aan individuele telers worden opgelegd, waarop vervolgens kan worden gehandhaafd. Wij zien in het opleggen van maatwerkvoorschriften op voorhand echter geen voordeel ten opzichte van de eerder benoemde planologische mogelijkheden die bestaan om sierteelt te reguleren. Temeer nu maatwerkvoorschriften voor iedere individuele teler dienen te worden opgelegd (en dus in losse besluiten waartegen kan worden geprocedeerd), achten wij het reguleren via maatwerkvoorschriften niet efficiënter dan het reguleren van sierteelt via het planologische spoor.

3.3.4 Optie 6: Regulering via civielrechtelijke instrumenten

PlasBossinade merkt op dat de sierteelt ook kan worden gereguleerd via pacht. Dit lijkt ons geheel juist – voor zover de gemeente gronden in pacht uitgeeft, kan zij daaraan gebruiksbeperkingen verbinden. Dit zouden ook beperkingen kunnen zijn op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen.

Wij voegen hieraan toe dat pacht niet het enige civielrechtelijk instrument is waarover de gemeente kan beschikken. Ook als zij gronden uitgeeft in eigendom of erfpacht, kan zij gebruiksbeperkingen stellen. Blijkens vaste jurisprudentie kunnen dergelijke gebruiksbeperkingen verder gaan dan voorschriften die al uit het bestemmingsplan volgen.[22]

[22] HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315 (*Kunst- en Antiekstudio Lelystad*); HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642 (*Chidda*).

Tot slot kan de gemeente met grondeigenaars gebruiksbeperkingen overeenkomen die worden verankerd in een erfdienstbaarheid, kwalitatieve verplichting en/of een kettingbeding. Een erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting hebben zaaksgevolg; een opvolgend eigenaar is hier ook aan gebonden. Een gebruiksbeperking bij kettingbeding zal steeds bij iedere eigendomsoverdracht moeten worden doorgelegd. In de praktijk wordt deze constructie bijvoorbeeld toegepast om natuur-inclusief agrarisch gebruik van gronden te borgen, al dan niet gecombineerd met een vergoeding vanwege de gebruiksbeperking.

3.4 Verhouding tot beleidsnotitie sierteelt Provincie Drenthe

De gemeente heeft ons tevens gevraagd of, en zo ja hoe, de concept beleidsnotitie lelieteelt van de provincie Drenthe samenhangt met eventuele maatregelen die de gemeente zou kunnen nemen. Deze concept beleidsnotitie ziet op de uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428.

In de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 2 april 2025, lag de vraag voor of voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de teelt van lelies op een aantal specifieke percelen in de provincie Drenthe, gelegen in de nabijheid van het Natura 2000-gebied "Holtingerveld", een natuurvergunning nodig is. Appellanten hadden in deze zaak naar voren gebracht dat voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de betreffende percelen een natuurvergunning was vereist, die ontbrak. Gelet daarop diende het college van gedeputeerde staten te handhaven, aldus appellanten.

Uit hetgeen appellanten naar voren hadden gebracht, volgt volgens de Afdeling dat er negatieven effecten *kunnen* zijn op Natura 2000-gebieden. Zo zijn er concentraties gewasbeschermingsmiddelen in het Holtingerveld gevonden die mogelijk negatieve effecten kunnen hebben op onder andere insecten en beschermde habitatsoorten. Aan zulke mogelijke negatieve effecten mag niet worden voorbijgegaan bij de vraag of een natuurvergunning is vereist. De Afdeling betrekt hierbij het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Europese Habitatrichtlijn en natuurbeschermingsregels. Wanneer onzeker is welke gevolgen een activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied, maar er wel aanwijzingen zijn voor negatieve gevolgen, is nader onderzoek noodzakelijk. Zolang dat ontbreekt, moet uit voorzorg worden aangenomen dat een natuurvergunning nodig is. De Afdeling overweegt verder (onder meer) dat het aannemen van een afstand van 250 meter onvoldoende is om te kunnen concluderen dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten.

Hoewel deze uitspraak ook ziet op de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt en de toepassing van het voorzorgsbeginsel, is sprake van een ander wettelijk kader dan bij het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning op basis waarvan sierteelt (on)mogelijk wordt gemaakt. Dit is

alleen al het geval omdat het wettelijk kader waarop de uitspraak van 2 april 2025 ziet, enkel betrekking heeft op de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden, terwijl het bij de vaststelling van een omgevingsplan (onder meer) gaat om de gevolgen voor de gezondheid van mensen. De beleidsnotitie is geschreven met betrekking tot een ander juridisch kader en bevat geen aanleiding om anders te kijken naar de reguleringsmogelijkheden in het ruimtelijke spoor.