



Leidraad agrarisch gebruik gewasbeschermingsmiddelen voor gemeenten




1. Aanleiding

Gemeenten hebben bij het opstellen van hun omgevingsplan aandacht voor agrarisch landgebruik, teelten en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Sommige gemeenten ervaren het zorgvuldig afwegen van belangen als een uitdaging mede ingegeven door maatschappelijke zorgen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Positief is dat er aandacht is voor de agrarische sector, wel is het van belang dat gemeenten zich baseren op feiten bij het opnemen van besluiten in het omgevingsplan. Wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is er een robuust Europees en nationaal wettelijk kader, waardoor er geen noodzaak of juridische grondslag is voor het opleggen van extra beperkingen via het omgevingsplan. Deze leidraad[1] geeft nader uitleg hoe een en ander zit.

Samenvatting

Maatschappelijke positie boeren en tuinders

Boeren en tuinders zijn zich bewust van hun plek in de maatschappij en de impact van hun handelen. Er is veel vakmanschap nodig om een teelt succesvol tot een goede oogst te brengen. Dat vakmanschap uit zich onder meer in het toepassen het principe van zgn. *geïntegreerde gewasbescherming*, waarin de ingrediënten van een optimale teelt bij elkaar komen: het perceel, het gewas, het ras, teeltmaatregelen voorafgaand aan de teelt en tijdens de teelt en monitoring van het gewas tijdens de groei. Uitgangspunt is het nemen van preventieve maatregelen die het ontwikkelen van ziekten en plagen tegengaat. Door het toepassen van dit principe is er al veel bereikt om minder afhankelijk te worden van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De ambitie is om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen steeds verder terug te dringen en boeren en tuinders doen tal van projecten en onderzoeken om dat ideaal te bereiken.

Veilig gebruik

Europa en Nederland hebben veel aandacht voor de humane gezondheid en het milieu als het gaat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het voorzorgsprincipe stelt dat er een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden tussen het belang van de productie van voedsel en groen en het belang van volksgezondheid en milieu. Er wordt op initiatief van de overheid veel onderzoek gedaan naar de impact van gewasbeschermingsmiddelen op de volksgezondheid. Resultaten van onderzoeken geven geen aanleiding tot beperkingen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bovenop al bestaande regelgeving.

Screening gewasbeschermingsmiddelen

Op Europees (EFSA) en nationaal (Ctgb) niveau geldt een strenge screening van gewasbeschermingsmiddelen voor ze op de markt mogen komen en zijn er verplichte opleidingen voor de personen die de middelen toepassen, verplichte keuringen voor de apparatuur en toegepaste technieken en regels voor het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen.

De gemeente

Met de komst van de Omgevingswet is de verantwoordelijkheid van een gemeente meer dan ooit gericht op een veilige fysieke leefomgeving. Dit is relatief nieuw terrein en de behoefte om veronderstelde risico's te mitigeren is begrijpelijk.

Boeren en tuinders produceren in samenspraak met hun directe omgeving en staan daarbij open om in gesprek te gaan met de gemeente en omwonenden voor wederzijds begrip. Agrarische ondernemers verstaan de maatschappelijke behoefte goed en werken zelf ook aan een veilig klimaat voor hun gezinnen, medewerkers en omgeving. In goed overleg is veel mogelijk. Denk daarbij aan maatwerkoplossingen. LTO Nederland, Glastuinbouw Nederland, KAVB, LLTB, LTO Noord, NFO en ZLTO zijn dan ook sterk voorstander van goede communicatie en het in samenspraak komen tot afspraken en maatwerkaanpak. Dit onderwerp vereist deskundige ondersteuning vanuit de gemeente. Wij vragen de gemeenten zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau goede communicatie te faciliteren en samen te werken aan voor alle partijen passende oplossingen.

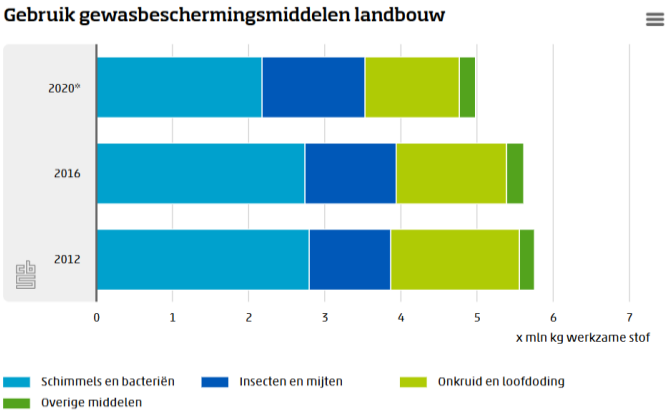
[1] Deze leidraad is opgesteld door: LTO Nederland, Glastuinbouw Nederland, KAVB, LLTB, LTO Noord, NFO en ZLTO

Inhoud

Leidraad agrarisch gebruik gewasbeschermingsmiddelen voor gemeenten 1
1. Aanleiding 1
Samenvatting 1
2. Ambitie 3
3. Minimaliseren risico's voor mens, dier en milieu 4
3.1 Onderzoek invloed op humane gezondheid 4
3.2 Voorzorg en regels rond toepassing gewasbeschermingsmiddelen 4
3.3 Spuitvrije zones in open teelten 5
3.4 Privaatrechtelijke rechtspraak 6
3.5 Motie De Groot leidt niet tot extra beperkingen in grondwaterbeschermingsgebieden 7
4. Telen van gezonde producten 8
5. Ruimte voor lokale regels 9
5.1 Participatie vormgeven 9
5.2 Gemeentelijke beperkingen via het omgevingsplan 9
5.3 De hoofdboodschappen uit deze leidraad 11

2. Ambitie

Boeren en tuinders hebben een cruciale rol in de voedselproductie en combineren ondernemerschap met oog voor de natuur, het milieu en de maatschappij. Zij zijn zich bewust van hun maatschappelijke positie en produceren in samenspraak met hun directe omgeving voedsel en groen voor de burgers in Nederland en omliggende landen.



Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt iedere vier jaar de door boeren en tuinders gebruikte hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen.

Wageningen University and Research (WUR) heeft op de website Agrimatie informatie over gewasbeschermingsmiddelen verzameld, waaronder de milieubelasting.

Figuur 1:Gebruik gewasbeschermingsmiddelen (bron: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen)

Boeren en tuinders werken continu aan het minder afhankelijk worden van chemische gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn al stappen gemaakt. Uit data van het CBS blijkt dat het middelengebruik is in de periode 2016 tot en met 2020 met 11% is gedaald. Dat boeren op zoek zijn naar antwoorden blijkt uit het grote aantal initiatieven waarin ze deelnemen, onder andere:

a. LTO ambitie Plantgezondheid 2030, met als doel de opgaven 'gezonde planten', 'gezonde omgeving' en 'gezonde markt' met elkaar in evenwicht te brengen;
b. Samenwerking in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030, met daarin de visie: In 2030 bestaat de land- en tuinbouw in Nederland uit een duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen;
c. Sectorale programma's gericht op weerbaar gewas, bijvoorbeeld in de glastuinbouw, fruitteelt, bloembollenteelt
d. Praktijkprogramma Plantweerbaarheid in de praktijk, met 13 praktijkpilots. Onderzoek en pilots om gewassen van nature sterker te maken tegen ziekten en plagen;
e. Werken aan schoon water (LTO/NAJK); Projecten om emissies naar oppervlaktewater te verminderen;
f. Deltaplan Agrarisch Waterbeheer
g. Biodiversiteit monitor akkerbouw vollegrondsgroente (Publiek Private Samenwerking)
h. Weerbare bol (PPS), de ontwikkeling van een nieuw, duurzaam teeltsysteem voor bloembollen
i. Regionale projecten, zoals:
    - Regiocertificering bloembollen
    - Natuur inclusieve Landbouw

Agrarische ondernemers streven al jaren naar een vermindering van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen. Toch is op dit moment die afhankelijkheid er nog wel. Potentiële misoogsten en kwaliteitsvereisten in de afzet vereisen beheersing van de ziektedruk. We zetten er vol op in om zonder of vrijwel zonder chemie te kunnen produceren. De paden daarnaartoe bestaan uit innovatie van niet-toxische en biologische bestrijding; versterking van de weerbaarheid van planten (zowel fysisch als genetisch). Daarnaast is een sterke verlaging van de gebruikte hoeveelheid middelen te bereiken door innovaties op het gebied van drift reducerende technieken, precisiebespuiting, robotisering en beslissingsondersteunende systemen. Deze innovaties zijn beschikbaar en in ontwikkeling.

3. Minimaliseren risico's voor mens, dier en milieu

Europa en Nederland hebben veel aandacht voor de humane gezondheid en het milieu als het gaat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het voorzorgsprincipe stelt dat er een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden tussen het belang van de productie van voedsel en groen en het belang van volksgezondheid en milieu. Er wordt op initiatief van de overheid veel onderzoek gedaan naar de impact van gewasbeschermingsmiddelen op de volksgezondheid. Resultaten van onderzoeken geven geen aanleiding tot beperkingen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bovenop al bestaande regelgeving.

3.1 Onderzoek invloed op humane gezondheid

De laatste jaren staat de relatie tussen gewasbeschermingsmiddelen en de humane gezondheid in de belangstelling. Vanuit de wetenschap is en wordt deze mogelijke relatie onderzocht.

Het RIVM heeft onderzoek gecoördineerd naar de blootstelling van omwonenden: Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO-1)paragraaf 5.1., waarvan de resultaten in 2020 zijn gepubliceerd. De conclusie van dit onderzoek luidt: De gehalten van gemeten middelen in de lucht en urine waren niet hoger dan de risicogrenzen. Dus zijn er geen beperkingen aan de orde in de toelating of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Wel is meer onderzoek nodig naar het risico van alle bestrijdingsmiddelen voor omwonenden.

De Gezondheidsraad heeft in 2020 een vervolgadvies gegeven over gewasbescherming en omwonenden, daarin staat onder andere; "*Meer onderzoek zal op korte termijn geen duidelijkheid geven en de toelatingsprocedure voor de middelen kan nooit alle risico's uitsluiten. Daarom adviseert de Gezondheidsraad voorzorg toe te passen, door het streven naar vermindering van de afhankelijkheid van de landbouw van chemische gewasbeschermingsmiddelen te intensiveren.*"

In vervolg op OBO-1 en bovenstaand advies van de Gezondheidsraad heeft het Ministerie van LVVN opdracht gegeven voor een vervolgonderzoek: Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO-2). Dit langjarig onderzoek is in 2023 gestart.

Het vervolgadvies van de Gezondheidsraad uit 2020 is helder: er moeten zaken nader onderzocht worden, maar er is geen reden om nadere beperkingen te stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hieruit leiden we af dat het instellen van aanvullende eisen in gemeenten en provincies, zoals teeltverboden en ruimere teeltvrije zones niet nodig is.

EFSA, de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid doet ook onderzoek naar cumulatieve blootstelling (het cocktail-effect), bijvoorbeeld chemical mixtures cumulative risk assessment of pesticides en retrospective cumulative risk assessments waarbij beide onderzoeken geen aanleiding gaven tot aanvullende regulerende maatregelen.

3.2 Voorzorg en regels rond toepassing gewasbeschermingsmiddelen

Gewasbeschermingsmiddelen zijn zeer streng gereguleerde stoffen, deze stoffen mogen pas worden gebruikt als door overheidsinstanties is vastgesteld dat dit veilig kan voor degene die het middel gaat toepassen, werkenden in de gewassen, omstanders, omwonenden en consumenten.

De beoordeling van middelen die worden aangemeld vindt plaats in twee stappen. De eerste stap is de beoordeling door de EFSA. EFSA beoordeelt de werkzame stof in een gewasbeschermingsmiddel. Als EFSA een werkzame stof heeft goedgekeurd voor toelating in de Europese Unie, dan moet het gewasbeschermingsmiddel, waarin de werkzame stof zit, per Lidstaat worden beoordeeld. In Nederland gebeurt dat door het Ctgb. In aanvulling op de beoordeling door ESFA, voert het Ctgb een risicobeoordeling uit. De risico's van het gebruik van de middelen worden beoordeeld voor mens, dier en milieu (zie: Hoe beoordeelt het Ctgb risico's voor mens, dier en milieu). EFSA en Ctgb voeren hun werkzaamheden uit volgens de Europese Verordening (EG) 1107/2009. Risico's voor omwonenden worden daarbij door het Ctgb meegenomen (zie: Veiligheid van omwonenden Ctgb). In 2015 deed het Ctgb voor gewasbeschermingsmiddelen die al op de markt waren een herbeoordeling van de mogelijke

risico's voor omwonenden. Daarbij richtte het Ctgb zich op die toepassingen waarvan de blootstelling voor omwonenden het hoogst was. Het college trok op basis van de herbeoordelingen de conclusie dat het gebruik van de reeds toegelaten middelen veilig is voor omwonenden.

Bij deze een citaat uit de factsheet bij de technische briefing van 14 november 2024 over de wijze waarop het Ctbg beoordeelt:

"Het Ctgb beoordeelt het door de aanvrager aangevraagde gebruik (teelt/toepassing, dosering etc). Bij de beoordeling wordt gekeken naar:

- *De gevaareigenschappen van de werkzame stof en het gewasbeschermingsmiddel*
- *De werkzaamheid en fysisch-chemische eigenschappen*
- *De verwachte blootstelling van mens, dier en milieu als gevolg van het gebruik van een middel*
- *De effecten daarvan op de mens, dier en milieu:*
  - *Effecten op de mens: toepassers, mensen die in behandeld gewas werken, omstanders, omwonenden en consumenten*
  - *Effecten op het milieu: vogels en zoogdieren, water- en bodemorganismen, water- en landplanten, bijen en andere insecten en het grond- en oppervlaktewater*

Landbouwkundige of economische belangen zijn géén onderdeel van de beoordeling."

Wanneer een gewasbeschermingsmiddel is toegelaten in Nederland, dan mag een boer of tuinder het middel niet zomaar toepassen:

a. De toepassingstechniek, veelal een spuitmachine, moet vooraf zijn beoordeeld op driftreductie. Dit wordt beoordeeld door Technische Commissie Techniekbeoordeling (TCT).
b. Spuittechnieken moeten wettelijk verplicht periodiek worden gekeurd door de Stichting Kwaliteitseisen Landbouwtechniek (SKL) in opdracht van de NVWA.
c. Boeren en tuinders moeten aantonen dat ze opgeleid zijn om de middelen te kunnen toepassen: het vakbekwaamheidsbewijs gewasbeschermingsmiddelen (ook wel spuitlicentie genoemd). Bureau Erkenningen geeft deze uit.
d. Naast de technische aspecten van geïntegreerde gewasbescherming en het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen gelden er wettelijke eisen voor het veilig toepassen van de middelen, zoals het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Stigas ondersteunt ondernemers en werknemers in het gezond en veilig werken, met onder andere de arbo catalogus en de Risico-inventarisatie en -evaluatie (RIE).

Daarnaast gelden maatregelen op het niveau van gewasbeschermingsmiddelen zelf om ervoor te zorgen dat het zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet worden om te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het milieu terecht komen. Deze eisen zijn opgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Op de website Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) zijn deze eisen verder uitgelegd.

In aanvulling op bovenstaande heeft het Ctgb de mogelijkheid om voor specifieke middelen aanvullende eisen op te leggen ten aanzien van het gebruik. Het doel van deze aanvullende eisen is om de veiligheid voor mens, dier en milieu te garanderen. Een bekend voorbeeld is dat een aantal middelen niet mogen worden gebruikt in grondwaterbeschermingsgebieden, om op deze manier de kwaliteit van het grondwater en hiermee drinkwater te kunnen borgen.

Techniekleveranciers introduceren met regelmaat innovatieve nieuwe technieken die pleksgewijs behandelen waarbij in een vroeg stadium en met veel minder middel een ziekte of plaag nagenoeg emissievrij te beheersen is.

3.3 Spuitvrije zones in open teelten

Gemeenten maken gebruik van de mogelijkheden die in de rechtspraak zijn ontstaan voor het instellen van een spuitvrije zone. De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor het nemen van maatwerkbesluiten,

zoals de zojuist genoemde spuitvrije zone tussen percelen en bebouwing. De afstanden van deze spuitvrije zones zijn echter niet gebaseerd op een wetenschappelijke onderbouwing. De geest van de Omgevingswet komt hier nadrukkelijk naar voren: centraal wat moet, decentraal wat kan. Bij dit laatste geldt dat er een lokale specifieke motivatie moet zijn voor het verplichten van een spuitvrije zone en dat het onderbouwd moet zijn.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich meermaals gebogen over de rechtmatigheid van spuitvrije zones. Zij is van oordeel dat het niet onredelijk is een spuitvrije zone in te stellen met het oog op een goed woon-en leefklimaat in nieuwe situaties. De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft meerdere uitspraken gedaan over de afstand tussen 'gevoelige objecten' en agrarische activiteiten, die betrekking hebben op twee aspecten:

a. In verband met mogelijke risico's voor de volksgezondheid bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hanteert de Afdeling als *vuistregel*[2] een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies (bijvoorbeeld wonen, schoolpleinen) en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt
b. Voor de wetenschappelijke onderbouwing van een afstand tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid vraagt de Raad van State het ministerie van LVVN een wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren hiernaar. Het ministerie van LVVN heeft in 2024 het RIVM opdracht gegeven voor uitvoering van dit onderzoek.

Juristen actief op het terrein van omgevingsrecht geven aan dat het verplichten van een spuitvrije zone locatie specifiek is en dat deze verplichting onderbouwd moet zijn op basis een risicobeoordeling. Deze risicobeoordeling moet wetenschappelijk worden onderbouwd. Dat speelt met name als de afstand in *nieuwe situaties* kleiner dan 50 meter zou worden. In alle bekende juridische cases wordt alleen verwezen naar de vuistregel van de Raad van State en ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing en een risicobeoordeling op basis waarvan een kortere afstand tot het agrarische perceel aangehouden kan worden. LVVN heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd aan het RIVM en WUR, daarvan worden in 2026 de eerste resultaten verwacht. Er wordt gesteld dat er een risico is, deze aanname op zich is onvoldoende. In nieuwe situaties wordt de afstand van 50 meter volgens de vuistregel toegepast, maar niet standaard. De grondslag is echter niet toereikend om de afstand ook rechtmatig toe te passen op *bestaande situaties*. Daarbij geldt dat gekeken moet worden naar het maximale planologische gebruik van de tussenliggende ruimte tussen gevoelige functies en agrarisch gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Onder omstandigheden kan hiervan worden afgeweken onder de Omgevingswet. Dan zal er wel rekening moeten worden gehouden met bestaande rechten.

3.4 Privaatrechtelijke rechtspraak

In de laatste jaren zien we voorbeelden van omwonenden en milieuorganisaties die civiele kort geding procedures starten tegen een teler. De gemeente of provincie is dan dus geen partij in de procedure. Het doel van die procedures is een verbod voor het gebruik van een aantal of alle gewasbeschermingsmiddelen in de omgeving van woningen. Als dat verbod wordt opgelegd betekent het feitelijk een teeltverbod. De omwonenden vrezen voor risico's voor hun gezondheid. Daarbij valt het op dat zij zich vaak beroepen op het voorzorgsbeginsel. De drie uitspraken, waarvan een gedaan door de rechter in hoger beroep zijn verschillend qua motivering. Echter, deze rechtspraak laat zich ook leiden door het voorzorgsbeginsel.

Wij zijn van mening dat de kort gedingrechter niet op basis van het voorzorgsbeginsel een verbod mag opleggen. Het voorzorgsbeginsel is niet in het leven geroepen voor horizontale toepassing tussen particuliere partijen. Dit beginsel richt zich tot de overheid, dus tot bestuursorganen. Toepassing van dit beginsel is primair een bestuurlijk politieke taak. Het beginsel richt zich dus met name tot het Ctbg die bij de toelating van middelen het voorzorgbeginsel in acht moet nemen.

Zie ook de kritische reactie van de Minister van LNV naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 13 juni 2023 in een brief aan de tweede kamer:

"Het verbod vanwege strijd met een dwingende Europese norm is verstrekkend, omdat het in deze zaak gaat om een norm die bij de goedkeuring van werkzame stoffen en de toelating van

[2] Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht (bron).

gewasbeschermingsmiddelen in acht moet worden genomen. Deze norm is bedoeld voor de betrokken autoriteiten en niet voor de gebruiker van een toegelaten gewasbeschermingsmiddel die dat middel overeenkomstig het toegestane gebruik op het gebruiksvoorschrift hanteert. Het oordeel van de rechtbank dat, ondanks de toelating en het gebruik overeenkomstig de voorschriften, toch sprake is van onrechtmatig handelen vanwege strijd met een wettelijk voorschrift, lijkt hieraan voorbij te gaan en is daarom opmerkelijk"

In een factsheet bij een technische briefing aan de Tweede Kamer van 14 november 2024 trekt het Ctbg de volgende conclusie:

"Gewasbeschermingsmiddelen ondergaan een strenge beoordeling op de effecten voor mens, dier en milieu voordat deze worden toegelaten en kunnen worden verkocht en gebruikt. De beoordeling door het Ctgb is onafhankelijk en gebaseerd op wetenschappelijke data. Het stelsel biedt mogelijkheden om nieuwe wetenschappelijke en technische kennis mee te nemen. Wetenschappelijk onderzoek naar nog onbekende effecten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de methoden om die te beoordelen is van groot belang om de beoordeling steeds verder te verbeteren. Het Ctgb draagt als uitvoeringsorganisatie waar mogelijk actief bij aan het verkorten van de doorlooptijden, de verduurzaming van het stoffen- en middelenpakket en in de lange termijn gezondheidseffecten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden."

Gelet hierop is er volgens ons ook geen reden voor de civiele rechter om op basis van het voorzorgs-beginsel een teler te verbieden wettelijk toegelaten gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.

3.5 Motie De Groot leidt niet tot extra beperkingen in grondwaterbeschermingsgebieden

Zowel landelijk als regionaal wordt gesproken over het instellen van extra beperkingen, zelfs teeltverboden, voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Zo heeft de Tweede Kamer in 2023 ingestemd met de motie van het lid Tjeerd de Groot (D66), waarin de regering wordt verzocht het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te stoppen (Kamerstuk 27858, nr. 587).

Het kabinet heeft de Tweede Kamer per brief van 30 januari 2024 (Nr. 647) geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van deze motie. Een eerste juridische verkenning laat zien dat de rijksoverheid en de provincies al mogelijkheden hebben om het gebruik van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in specifieke gebieden te verbieden. Hierbij schrijft de minister dat een dergelijk verbod, wil het juridisch houdbaar zijn:

- Geschikt moet zijn om het doel te treffen;
- Noodzakelijk moet zijn;
- Evenredig (er kan niet met een minder vergaande maatregel worden volstaan) moet zijn.

Het kabinet informeert per brief van 8 mei 2024 (nr. DGA-PAV/ 50144955) de Tweede Kamer over de eerste fase van de verkenning om te komen tot een eventueel verbod. De minister schrijft zelf dat het rapport een eerste verkenning is en dat het onvolledig is, het gaat alleen over landbouwactiviteiten in grondwaterbeschermingsgebieden.

De resultaten zijn niet volledig, maar wel duidelijk is dat:

- De impact van een integraal verbod is groot op de land- en tuinbouw. Meerjarige en hoog saldo teelten zijn niet meer mogelijk. De meeste overige teelten kunnen mogelijk alleen geëxtensiveerd of onder biologische gecertificeerde omstandigheden worden uitgevoerd. Bij een verbod zijn overigens ook biologische middelen verboden, waarmee ook de biologische teelten feitelijk niet meer mogelijk zijn.
- In de geanalyseerde monsters is een klein aantal stoffen aangetroffen die in drie of meer monsters een overschrijding van de signaalwaarde lieten zien. Hiervan heeft een klein aantal nu nog een toelating.

Het aantal vondsten is zo gering, dat dat een verbod niet rechtvaardigt.

Een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen blijkt daarmee geschikt voor het doel. Het is echter niet noodzakelijk, de rijksoverheid heeft instrumenten voor de bescherming van het grondwater, waaronder het toelichtingsbeleid van het Ctgb en provinciale wetgeving. Daarnaast is de impact niet evenredig.

4. Telen van gezonde producten

Boeren en tuinders werken volgens het principe van geïntegreerde gewasbescherming: de basis hiervan is het nemen van preventieve maatregelen, het voorkomen van ziekten en plagen. Als deze preventieve stappen onvoldoende zijn, dan worden de zogenaamde curatieve maatregelen genomen. Hieronder valt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of andere methoden. Geïntegreerde gewasbescherming is voor boeren en tuinders de invulling van het voorzorgsprincipe: alleen gewasbeschermingsmiddelen inzetten als het echt nodig is.

De hieronder beschreven stappen van geïntegreerde gewasbescherming zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, veelal door Wageningen University and Research (WUR).

De preventieve maatregelen worden genomen voor de aanvang van de teelt, waarbij het gaat om:

a. Kiezen van een perceel
   Hierbij gaat het om aspecten als grondsoort, bodemstructuur, ligging, zijn er natte plekken in het perceel, droogt het perceel goed op, welk gewas is er vorig jaar geteeld. Bij de keuze van de percelen en welke gewassen er te zaaien of poten wordt naar o.a. gekeken naar de geschiktheid van de grond voor de teelt. Hoe geschikter de grond met hoe minder inpunt van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen een teelt uitgevoerd kan worden. Ook andere zaken tellen mee, zoals ligging van het perceel, gunstige eigenschappen van het perceel voor de teelt van een gewas, aanwezigheid van grond- of oppervlaktewater voor eventuele beregening en welke gewassen in de jaren ervoor zijn geteeld.

b. Teeltmaatregelen voorafgaand aan de teelt
   Voorafgaand aan het zaaien of planten nemen boeren en tuinders verschillende maatregelen op het perceel, zoals het zorgen voor een gezonde en krachtige bodem door het toepassen van bodemverbeteraars, compost, meststoffen en biostimulanten.

Ad. b. Een ander belangrijk aspect hierbij is de grondbewerking voor goede infiltratie van regenwater in de bodem en het tegengaan van afspoeling naar sloten, maar ook het verwijderen van onkruiden. Het voorafgaand verwijderen onkruiden betekent dat dit veel minder aandacht vraagt tijdens de teelt. Een belangrijke teeltmaatregel is het moment van zaaien of poten. Op het juiste moment zaaien of poten betekent dat de planten snel aanslaan en krachtig zijn en hierdoor minder vatbaar zijn voor ziekten.

c. Teeltmaatregelen tijdens de teelt
   Tijdens de groei van de planten hebben boeren en tuinders meerdere instrumenten voor de groei van een gezond gewas. De teelt wordt er robuuster van.

Ad. c. Voorbeeld hiervan is het toedienen van bladbemestingsstoffen voor het ondersteunen van de groei van de planten en het gebruik van dripirrigatie. Bij dripirrigatie krijgen de planten water (en meststoffen) via slangen die naast de planten op of in de grond liggen. Het water en meststoffen bereiken de wortels sneller dan via het traditionele beregenen. Er is minder water nodig, maar belangrijker is dat het gewas droog blijft en hierdoor minder gevoelig is voor schimmelaantastingen

d. Monitoring
   Boeren en tuinders volgen de ontwikkeling van de groei van de gewassen door periodiek over de percelen te lopen en zo te zien of sprake is van de aanwezigheid van ziekten en plagen. Op basis van deze periodieke waarnemingen bepalen ze welke interventies ze moeten plegen. Ook is de monitoring een belangrijke stap na de interventie: heeft deze tot het gewenste resultaat geleid?

e. Interventies
   Ingrijpen alleen als nodig. Er komt een moment dat boeren en tuinders moeten ingrijpen om te voorkomen dat een ziekte of plaag zich verder verspreidt in een gewas op een perceel. De ziekte of plaag kan leiden tot een (veel) lagere opbrengst of tot een opbrengst die niet voldoet aan de eisen van de afnemers. Bij de interventie kunnen boeren en tuinders verschillende maatregelen nemen, zoals het verwijderen van aangetaste planten en het inzetten van specifieke gewasbeschermingsmiddelen. Voor boeren en tuinders is deze inzet de laatste stap in een lange reeks van stappen en maatregelen die met name bestaat uit het voorkomen van een besmetting.

5. Ruimte voor lokale regels

Met de komst van de Omgevingswet is de verantwoordelijkheid van de gemeenten meer gericht op een veilige fysieke leefomgeving. Dit is relatief nieuw terrein voor de gemeente en de behoefte om veronderstelde risico's te mitigeren is begrijpelijk. Anderzijds is de materie complex, wordt er landelijk intensief op gestudeerd en ontbreekt het aan feitelijke en juridisch getoetste grondslagen voor aanvullende regels op gemeentelijk niveau.

5.1 Participatie vormgeven

De toelichting voor raadsleden van de VNG over participatie binnen de omgevingswet begint met de volgende tekst: "*De bedoeling van de Omgevingswet is om niet de regels, maar om de fysieke leefomgeving centraal te stellen. De regels vormen slechts het kader. Bij de Omgevingswet gaat het dus om een andere manier van werken en denken. Door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk worden overheden, inwoners en ondernemers aangespoord om open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief aan de slag te gaan. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De Omgevingswet wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid onder meer door het faciliteren van publieksparticipatie. Niet de juridische borging, maar een professionele en open houding wordt gezien als de garantie voor een goed participatieproces.*"

Wij onderschrijven deze tekst volledig. Ondernemers in land- en tuinbouwsector zetten volop in op ontwikkeling en investeren in innovatieve oplossingen, zoals precisielandbouw, biologische bestrijders en verbeterde gewasrotatie. Het doel hiervan is minder afhankelijk te worden van chemische gewasbeschermingsmiddelen. De sector neemt initiatief om tegemoet te komen aan de maatschappelijke opgaven ten aanzien van milieu en gezondheid. Er is ook herstel nodig van het vertrouwen in de overheid bij agrarische ondernemers. In een goed participatieproces achten wij de kans dat aanvullende beperkingen op gemeentelijk niveau in het omgevingsplan opgenomen worden nihil.

- Neem in het omgevingsplan op dat in voorkomende situaties de volgende stappen in deze volgorde worden doorlopen:
    - Het uitgangspunt is dat de gemeente geen generieke maatregelen opneemt.
    - De gemeente faciliteert een gesprek tussen agrarische bedrijven en omwonenden, met als doel het in beeld brengen van belangen;
    - De gemeente faciliteert het opstellen van maatwerkoplossingen met betrekking tot het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid van gevoelige objecten. Het gaat hierbij om op vrijwillige basis gemaakte afspraken
    - Als blijkt dat deze afspraken naar de mening van alle direct betrokken partijen onvoldoende effectief zijn, dan kunnen na degelijk onderzoek beperkende maatregelen worden opgesteld voor specifieke situaties, teelten of toepassingen. Dus geen generieke verboden.

5.2 Gemeentelijke beperkingen via het omgevingsplan

Wanneer een gemeente toch beperkingen oplegt via het omgevingsplan, dan handelt de gemeente binnen de volgende kaders:

- Gemeenten zijn gehouden aan de nationale en Europese regelgeving.
  Zonder gedetailleerde onderbouwing is een gemeentelijk verbod op het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen juridisch niet houdbaar. De reden hiervoor is dat de toelating en regulering van deze middelen op Europees en nationaal niveau wordt bepaald. Bovendien zijn er situaties waarin een teler wettelijk verplicht is maatregelen te treffen vanuit bijvoorbeeld de Regeling plantgezondheid of Teeltvoorschriften akkerbouw en tuinbouw van de NVWA. Een van de maatregelen is de inzet van gewasbeschermingsmiddelen. Daarmee beschermt hij niet alleen zijn eigen teelt, maar teelten van gewassen op nationaal niveau.

- Neem in het omgevingsplan op dat de eventueel te bepalen beperkingen moet zijn gebaseerd op relevant wetenschappelijk onderzoek, dat van toepassing is op de betreffende situatie. De maatregelen moeten onderbouwd effectief en doelmatig zijn.

- Neem in het omgevingsplan op de in geval van gemeentelijke beperkingen dat sprake is van nadeelcompensatie en deze wordt vergoed aan de agrarisch ondernemer.

- Gemeentelijke beperkingen op de teelt van specifieke gewassen zijn juridisch niet houdbaar, vooral als de teelt van deze gewassen op nationaal niveau is toegestaan. Een gemeentelijk verbod op de teelt van specifieke gewassen op basis van de aanname dat in die teelten veel gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, kan juridisch worden aangevochten op basis van het verbod op willekeur in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het verbod op willekeur houdt in dat bestuursorganen hun beslissingen zorgvuldig moeten motiveren en niet op basis van ongegronde aannames mogen handelen. Een integraal verbod op de teelt van specifieke gewassen op specifieke locaties moet voor die locatie onderbouwd zijn met wetenschappelijk bewijs en kan niet enkel op algemene aannames.

- Een gemeente zal het ter plekke onderzoek moeten uitvoeren waarom het lokaal nodig is beperkingen op te leggen aan de inzet van gewasbeschermingsmiddelen, mogelijk behoudens een 50 meter zone. De gemeente moet daarin recht doen aan de beginselen[3] van goed bestuur in weging van belangen. De gemeente zal zich moeten realiseren dat er geen causaal verband is aangetoond tussen toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en gezondheidsrisico's. De gezondheidsrisico's vormen dus geen argument om een verbod in te stellen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hooguit kan een spuitvrije zone van toepassing zijn.

In het geval dat gemeentelijke beperkingen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voldoen aan de wet- en regelgeving, kan en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur er sprake van nadeelcompensatie, met name in bestaande situaties. Nadeelcompensatie is aan de orde wanneer de teler onevenredig benadeeld wordt door de beperkingen.

Situaties waarin een teler recht heeft op nadeelcompensatie:
1. Onevenredige schade: Als de teler kan aantonen dat de schade die hij lijdt door de beperkingen aanzienlijk is en niet redelijkerwijs voor zijn rekening hoort te komen.
2. Rechtmatig overheidshandelen: De beperkingen zijn opgelegd door rechtmatig overheidshandelen, en de teler kan aantonen dat hij hierdoor onevenredig wordt benadeeld.
3. Geen voorzienbaarheid: De schade was voor de teler niet voorzienbaar op het moment dat hij zijn bedrijfsvoering op die locatie begon of uitbreidde.

Diverse gemeenten onderzoeken op dit moment de ruimte in de eigen beleidsvrijheid om voor nieuwe situaties wel een teeltverbod op te nemen in de eigen planregels.

Er lopen verschillende rechtszaken die nog niet uitgeprocedeerd zijn. Er is op dit moment geen jurisprudentie voorhanden. Het feit dat de Afdeling in uitspraken verwijst naar de maximale planologische ruimte kan verstrekkende gevolgen hebben. Immers, als een gemeente al rechtmatig een teeltverbod kan opnemen dan is zij gehouden tot nadeelcompensatie voor het maximale planologische

---

[3] De volgende beginselen zijn daarbij met name van belang:

Zorgvuldigheidsbeginsel: De gemeente heeft een grondig onderzoek uitgevoerd naar de noodzaak van de beperkingen en heeft alle relevante feiten en belangen afgewogen. Dit betekent het afwegen van de impact op zowel de volksgezondheid als de landbouwsector.

Motiveringsbeginsel: De gemeente heeft de beperkingen goed gemotiveerd en duidelijk uitgelegd waarom deze noodzakelijk zijn. De motivering moet logisch en begrijpelijk zijn, en gebaseerd op feiten.

Evenredigheidsbeginsel: De opgelegde beperkingen zijn proportioneel en niet zwaarder dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Dit betekent dat de gemeente een afweging heeft gemaakt tussen de belangen van de telers en de bescherming van gevoelige functies zoals wonen.

Rechtszekerheidsbeginsel: De beperkingen zijn duidelijk geformuleerd, zodat telers precies weten wat er van hen wordt verwacht. Er is geen ruimte voor verschillende interpretaties.

gebruik. En dat kan, zacht uitgedrukt, nogal oplopen. Ook hier speelt het ontbreken van een grondslag op wetenschappelijke basis een belangrijke rol.
Onder de Omgevingswet bestaat er geen overgangsrecht meer. Dat betekent niet dat telers, als er al een verbod wordt ingesteld geen recht hebben op nadeelcompensatie. De schade zou dan juist groter worden omdat de effecten voor de telers niet worden verzacht middels overgangsrecht.
Als een gemeente toch een teeltverbod overweegt dan heeft zij de plicht tot een zorgvuldige belangenafweging (art 3.2 AWB). Zij zal dan de gezondheidsrisico's moeten afwegen tegen het economische en rechtmatige belang. Daarnaast zal zij ook de noodzakelijkheid van toepassing in haar overweging moeten vastleggen.
Wij zijn ervan overtuigd dat een dergelijke belangenafweging niet tot een rechtmatig teeltverbod kan leiden, zeker niet als deze niet wordt gecombineerd met een langdurige overgangsperiode en met ook voor bestaande situaties en opgebouwde rechten.

5.3 De hoofdboodschappen uit deze leidraad

Gemeenten stellen zich de vraag hoe te komen tot een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen in hun omgevingsplannen.
Boeren en tuinders vragen gemeentes in open communicatie en participatie vorm te geven om de belangen goed in beeld te krijgen en te komen tot maatwerkoplossingen enkel voor specifieke situaties die daarom vragen.
Agrarische ondernemers zijn zich bewust van hun maatschappelijke positie en werken continu aan het verlagen van de eigen afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen.
Er is geen grondslag voor generieke maatregelen in het gemeentelijk omgevingsplan om teelten of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verder te beperken dat wat op nationaal en Europees niveau al geregeld is.