PlasBossinade

advocaten notarissen

AANTEKENING

Van : mrs. M.J.F. Nuijens en G.J. Tingen
Inzake : Gemeente Weststellingwerf/advies lelieteelt
Dossier : 20240623-743
Datum : 10 april 2025

---

1. Inleiding

1. In mei 2024 is in de raad van de gemeente Weststellingwerf een motie ingediend die ertoe strekt dat sierteelt in de gemeente gereguleerd wordt door middel van een vergunningstelstel en het nemen van een voorbereidingsbesluit. De motie is ingetrokken naar aanleiding van een toezegging van de wethouder om met een procesvoorstel voor regulering te komen.

2. Ons kantoor is vervolgens benaderd met de vraag om te adviseren over de regulering van – meer specifiek – lelieteelt. Daarover hebben wij op 19 november 2024 geadviseerd. Wij hebben de mogelijkheden geschetst, maar ook aangegeven dat het gecompliceerd is en dat het de vraag is of de gemeente dit wel moet willen.

3. Vervolgens is er een handleiding verschenen die is opgesteld in opdracht van (onder andere) Natuur&Milieu en Urgenda, welke handleiding de suggestie wekt dat het reguleren van bestrijdingsmiddelen door gemeentes (bijvoorbeeld in de vorm van spuitvrije of sierteeltvrije zones) gemakkelijk is en zonder noemenswaardige risico's.

4. Daarop is ons gevraagd aan te geven hoe de beide adviezen zich tot elkaar verhouden. Wij hebben daarover aangegeven dat wij – als advocaat van de gemeente die de belangen van de gemeente behartigt – meer dan de Handleiding hebben stilgestaan bij de risico's van regulering voor de gemeente en meer in het bijzonder de (on)mogelijkheden om toegestane of zelfs bestaande situaties te reguleren: een onderscheid waar de Handleiding niet of nauwelijks op ingaat. De adviezen leggen dus elk hun eigen accenten.

   Overigens kan erop worden gewezen dat inmiddels, op 24 maart 2025, ook een document is verschenen van de hand van o.a. LTO over de regulering van bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) en dat, zoals wel viel te verwachten, daarin aangegeven wordt dat regulering juist als uitgangspunt niet zonder meer mogelijk is, zeker niet voor bestaande situaties.

5. Aan ons is gevraagd om, met de hiervoor genoemde adviezen in het achterhoofd, nader te adviseren over de mogelijkheden om lelieteelt te reguleren in de geest van de motie en daarvan de gevolgen in kaart te brengen. Dat doen wij hierna.

6. Dit advies is als volgt opgebouwd:

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	1
2.	Regulering teelt vanwege gezondheidsrisico's?	2
3.	De wijze van regulering van lelieteelt in het omgevingsplan	4
4.	Nader over de opties A, B en C	5
5.	De te reguleren situaties	7
6.	Nadere bespreking van de te reguleren situaties	8
7.	Voorbeschermingsregels	12
8.	Maatwerkvoorschriften	14
9.	Handhaafbaarheid stroomlijnen met een meldplicht?	14
10.	Civielrechtelijk: "regulering" via pacht	15
11.	Aanbevelingen	16

2. Regulering teelt vanwege gezondheidsrisico's?

7. De vraag over de regulering van lelieteelt door de gemeente is ingegeven door de mogelijke gezondheidsrisico's van die teelt voor omwonenden.[1]

8. In ons advies van 19 november 2024, hoofdstuk 2, hebben wij weergegeven wat de mogelijke risico's van lelieteelt zijn. De kern is in feite dat daarover nog veel onduidelijk is, maar dat op voorhand niet valt uit te stuiten dat sprake zou kunnen zijn van gezondheidsschade bij omwonenden als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt. Wij gaan er daarbij ook vanuit, dat het bepaalde in paragraaf 3.6.3 en paragraaf 4.64 van het Bal, waarin al een (beperkte) vorm van regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is opgenomen, dat niet anders maakt.

9. Wij menen dat bij die stand van zaken juridisch verdedigbaar is dat, uit voorzorg, lelieteelt (en ook ruimer: teelt waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt), (nader) wordt gereguleerd in het omgevingsplan. Wij zeggen "juridisch verdedigbaar" omdat hier wel enige discussie over mogelijk is, juist omdat die regulering wordt ingegeven door het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen die nu eenmaal, na beoordeling, zijn toegelaten en dus als gewasbeschermingsmiddelen mogen worden

[1] Let op: de recente uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, over het handhavingsverzoek van Milieudefensie tegen een lelieagrariër bij Vledder, ziet op voorzorg voor de natuur. Dit betreft een taak van de provincie en heeft, gelet ook op het andere toetsingskader, niet onmiddellijk betekenis voor onderhavig advies.

gebruikt én zowel RIVM als de Gezondheidsraad tot op de dag van vandaag niet vinden dat hier ingegrepen moet worden. De verdedigbaarheid hangt ook af van de vraag hóé die regulering plaatsvindt. Die kanttekeningen moet dus geplaatst worden, maar nogmaals: regulering is juridisch wel verdedigbaar en gebeurt in de praktijk ook.

10. Maar: men kan wel discussie krijgen over de vraag waarom *alleen lelieteelt* wordt gereguleerd uit voorzorg en niet ook andere vormen van teelt waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. LTO stelt in haar Leidraad van 24 maart 2025 dat beperkingen op de teelt van specifieke gewassen juridisch niet houdbaar zou zijn, omdat het in strijd zou zijn met het verbod op willekeur.

11. Dit soort discussies zal dus komen als je alleen lelieteelt gaat reguleren. Het is dan wel van belang dat goed onderbouwd kan worden wáárom de raad precies bij de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen voor lelieteelt de streep trekt en in redelijkheid kán trekken. De gemeente wijst op de informatie van het CBS waaruit blijkt dat lelieteelt, waar het aankomt op de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen per hectare, met kop en schouders boven de andere vormen van teelt in de open lucht uit steekt (ruim 5 keer zoveel bestrijdingsmiddelen).[2] De vraag is of dit voldoende is: is het dan bijvoorbeeld zo dat bij deze hoeveelheid de risico's voor omwonenden (relatief) groter zijn dan bij lagere hoeveelheden en zo ja, waar blijkt dat uit? Die onderbouwing vergt specifieke expertise. Het lijkt al met al op voorhand niet onmogelijk, maar er is geen jurisprudentie die het bevestigt en of de regulering van lelieteelt juridisch stand zal houden, is dus niet 100% zeker.

12. Eén manier om een discussie te voorkomen over het al dan niet arbitrair trekken van de grens bij lelieteelt, is om een bredere set teelten te reguleren. De vraag is dan: Welke afbakening wordt gekozen voor het omgevingsplan, en waarom? De redenen voor de in het omgevingsplan gekozen afbakening moeten, kortgezegd, terug te voeren zijn op de fysieke leefomgeving en de gevolgen daarvan op de mens[3] (naar oud recht: er moeten ruimtelijk relevante redenen zijn).

13. Aangezien de motie spreekt van het reguleren van *sier*teelt, behandelen wij in dit advies ook deze vorm van regulering. Dit omvat dus in potentie veel meer gewassen dan alleen lelies en grijpt dus meer in op de rechten van agrariërs. Een belangrijke vraag is, opnieuw met oog op het te verwachten willekeursargumenten: Wat is uit oogpunt van de fysieke leefomgeving de rechtvaardiging voor deze afbakening?

- Wellicht dat onderbouwd kan worden dat sierteelt gemiddeld genomen meer gewasbeschermingsmiddelen gebruikt dan andere teeltvormen; dan is er in zoverre een fysiek relevante reden om onderscheid te maken. Maar: Zie hier net zo goed de mogelijke discussie onder randnummer 11, over het trekken van een bepaalde grens. En waarom worden de uitschieters naar beneden in kg/ha beschermingsmiddelen bij sierteelt dan wél meegereguleerd, maar uitschieters naar boven van bijvoorbeeld voedselgewassen niet? Een denkbaar alternatief is daarnaast dat de gebruikte gewasbeschermingscocktails bij sierteelt potentieel schadelijker zijn voor de gezondheid. Of dit feitelijk zo is, weten wij vanuit onze juridische expertise niet.

[2] Landbouw gebruikt minder gewasbeschermingsmiddelen | CBS
[3] Zie de artikelen 4.1 en 4.2 van de Omgevings in samenhang met *Kst. II* 2013–14, 33 962, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet), p. 60-65 over de afbakening van "de fysieke leefomgeving".

- De motie wijst erop dat sierteelt "in het algemeen niet bijdraagt aan de voedselvoorziening en een luxeproduct is, veelal gericht op export". Hoewel dit argument een feitelijk houdbaar, objectief criterium kan opleveren voor het maken van onderscheid tussen sierteelt en andere teeltvormen, hebben wij onze bedenkingen of dit argument betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Immers, de teelt van luxeproducten, veelal voor de export, heeft op zichzelf nog niet meteen andere of meer gevolgen voor de fysieke leefomgeving dan bijvoorbeeld de teelt van voedselgewassen (behoudens argumenten zoals in de vorige bullet). Als dit argument niet herleidbaar is tot de fysieke leefomgeving, dan valt het in elk geval buiten het toetsingskader voor omgevingsplannen en kan het in zoverre niet dienen ter onderbouwing van de keuze voor regulering *júíst* van sierteelt.

14. Overigens is het natuurlijk wel zo dat, als een agrariër stelt dat regulering van lelie-/sierteelt willekeur is, je wellicht zou kunnen tegenwerpen dat een alternatief was geweest het instellen van een *spuitvrije zone* en dat je daarvoor juist niet hebt gekozen omdat je de rechten van de agrariër niet te veel wilt inperken.[4]

15. Over zulke spuitvrije zones tot slot nog: Voor bepaalde situaties is dit een beproefd juridisch middel om beperkingen op te leggen aan agrariërs uit oogpunt van voorzorg. Omdat het spuiten wordt gereguleerd, speelt de discussie over willekeur ten aanzien van gewassen in beginsel niet. Wij nemen deze wijze van regulering hierna daarom ook mee.

3. De wijze van regulering van lelieteelt in het omgevingsplan

16. Hiervoor gaven wij aan dat regulering van lelieteelt juridisch verdedigbaar is, maar wel met de nodige kanttekeningen. Wij stipten ook al kort het mogelijke alternatief van het reguleren van sierteelt aan, en het mogelijke alternatief van spuitvrije zones. Al met al zijn opties voor regulering die goed in de geest van de motie van de raad passen meer in het bijzonder de volgende:

A. het invoeren van een vergunningstelsel voor lelieteelt of, breder: sierteelt. Oftewel: een generiek verbod om lelies of siergewassen te telen, behoudens vergunning (meer in het bijzonder zou dat een binnenplanse omgevingsvergunning zijn). Wij noemen dit hierna ook wel **optie A**;
B. het instellen van lelieteelt- of sierteeltvrije zones binnen de gemeente rondom gevoelige functies. Wij noemen dit hierna ook wel **optie B**;

Daarnaast bespreken wij hierna ook de verdergaande optie, te weten die van:
C. het instellen van spuitvrije zones rondom gevoelige functies. Wij noemen dit hierna ook wel **optie C**.

17. Wij noemen het doorvoeren van deze opties hierna ook wel "de regulering".

[4] NB, gelet op het vorige randnumer: deze rechten mogen wél betrokken worden in de afweging door toedoen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

4. Nader over de opties A, B en C

Hanteer heldere definities

18. Zowel bij optie A als bij optie B spreekt voor zich dat er in het omgevingsplan een duidelijke definitie zal moeten worden gegeven van "lelieteelt" dan wel "sierteelt" - afhankelijk van welke van de twee wordt gekozen om te reguleren. Je wilt discussie over wat daar wel en niet onder valt natuurlijk zo veel mogelijk voorkomen. Wij denken daar desgewenst graag over mee.

Optie A: Verbod behoudens vergunning

19. Bij optie A komt er een verbod in het omgevingsplan te staan op lelieteelt (of dus breder: sierteelt; zie over deze keuze randnummer 10 e.v.).[5] Dat verbod geldt, zo komt ons voor, voor het gehele grondgebied van de gemeente.[6] Je zou er ook voor kunnen kiezen om dit verbod op een beperkter deel van je grondgebied te leggen. In het omgevingsplan kan komen te staan dat er evenwel een omgevingsvergunning kan worden verleend waarmee wordt afgeweken van het verbod zodat deze teelt tóch mogelijk is. Er zal een beoordelingskader moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, waaruit volgt wanneer een dergelijke vergunning wel en niet wordt verleend. De beoordeling van concrete locaties vindt dan niet zozeer al plaats ten tijde van de planvorming, maar pas ten volle bij de beoordeling van concrete vergunningaanvragen. Dit scheelt naar verwachting enige administratieve lasten aan de "voorkant".

20. Zoals wij al aangaven, is het opstellen van zo'n beoordelingskader mogelijk, maar op het eerste oog nog niet erg eenvoudig. Datzelfde lijkt te gelden voor de beoordeling die door een vergunningverlener zal moeten worden gemaakt naar aanleiding van een vergunningaanvraag. Het zal in elk geval moeten aansluiten bij de reden van het verbod (voorzorg vanwege gezondheid). Wij denken graag mee over het beoordelingskader. Mogelijk kan met een schuin oog worden gekeken naar het beoordelingskader in facetbestemmingsplannen voor geitenhouderijen[7] en natuurlijk zal onderdeel van het beoordelingskader ook zijn de afstand van de betreffende teelt tot omliggende gevoelige functies.[8]

Optie B: Lelie- of sierteeltvrije zones

21. Optie B is geen verbod behoudens vergunning, maar "gewoon" een verbod om binnen een bepaalde afstand rondom gevoelige functies lelies of siergewassen te telen. Bij optie B is er een keuze:
    - je stelt een algemene regel op die bepaalt dat binnen "XX" meter (50 meter lijkt verdedigbaar; wij hebben geen aanknopingspunten gevonden in de jurisprudentie voor de in de Handleiding gesuggereerde 250 meter) van een gevoelige functie de

[5] Of nog breder en naar analogie met optie C: een spuitvergunning die alle teeltvormen omvat. Deze variant behandelen we voor nu niet verder aangezien het verder afstaat van de motie en van bestaande gemeentelijke praktijk/jurisprudentie.

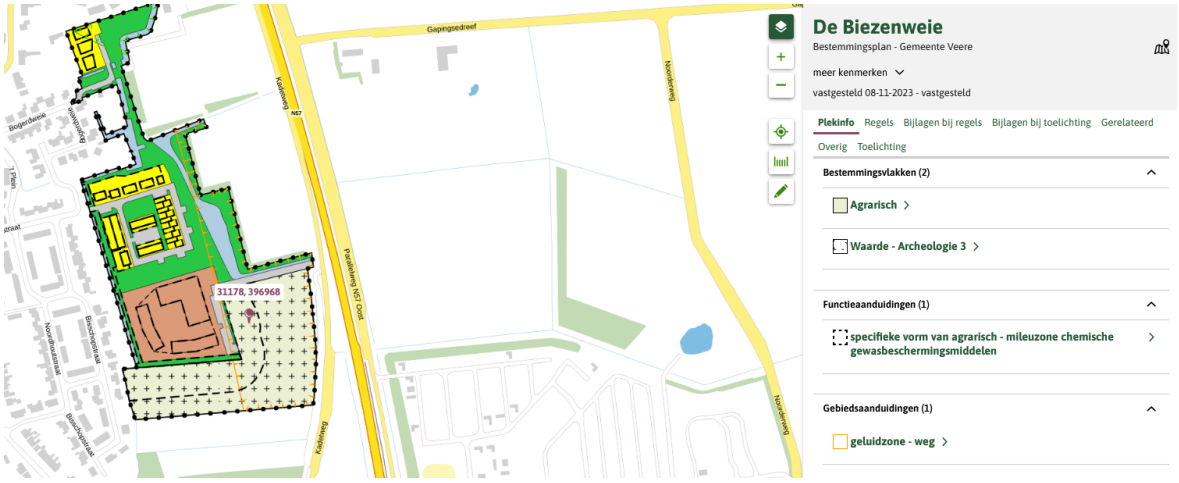
[6] Vergelijk bijvoorbeeld het bestemmingsplan Geitenhouderijen 2023 van de gemeente Groningen.

[7] Al is dat een iets andere situatie: daar zijn geiten namelijk het probleem; díe veroorzaken risico's. Bij ons is niet lelieteelt als zodanig het probleem, maar de gewasbeschermingsmiddelen, die ook bij andere vormen van teelt mogen worden gebruikt. Waar ligt dus de grens van het toelaatbare/vergunbare?

[8] Daarmee bedoelen we: er komt een aanvraag om te telen op locatie "X". De vraag is: wordt de vergunning verleend? Daarvoor zal relevant zijn of plek "X" dichtbij een gevoelige functie ligt of niet. Dat zal dus onderdeel uit (moeten) maken van het op te stellen beoordelingskader.

betreffende teelt niet mag plaatsvinden. Bij gevoelige functies gaat het er blijkens de jurisprudentie om of ter plaatse van de betreffende functie mensen langdurig (kunnen) verblijven en daarmee een grotere kans lopen op blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen (o.a. ECLI:NL:RVS:2004:AP0392, r.o. 2.3.6.; tuinen vallen er bijvoorbeeld ook onder aldus de Afdeling begin maart 2025 nog in ECLI:NL:RVS:2025:807, r.o. 6.1). Het verdient vanzelfsprekend de voorkeur het begrip "gevoelige functie" duidelijk te definiëren en af te bakenen, zodat er zo min mogelijk discussie over kan ontstaan.
En hierbij moet natuurlijk ook over aspecten worden nagedacht als: wat als er ná invoering van deze regel in het omgevingsplan ergens een gevoelige functie *ontstaat* binnen 50 meter van deze teelt (zoals het openen van een kinderdagverblijf): moet de agrariër dan stoppen?
Er kunnen voorts eventueel uitzonderingen worden geformuleerd op dat verbod (bijvoorbeeld voor het geval van biologische teelt,[9] of in het geval van (het in stand houden van) een (driftreducerende) windhaag, etc). Wij denken daar desgewenst graag over mee.

- je werkt met zones op de verbeelding van het omgevingsplan, zoals in het geval van het bestemmingsplan waar de Afdeling op 6 november 2024[10] over oordeelde. Ik voeg een screenshot van de verbeelding in voor de duidelijkheid, waarbij ik de plotter op de zone heb staan waar (in dat geval) het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen was verboden:



Dit is een meer rechtszekere keuze: iedereen kan exact weten waar de zone ligt en wat hij wel en niet mag en welk risico hij wel of niet loopt. Nadeel is dat je de zone fixeert en dat de regel niet inspringt op toekomstige ontwikkelingen. Maar dat is mogelijk wel zo redelijk, gelet op het voorbeeld van het kinderdagverblijf

[9] Wij kunnen overigens niet beoordelen of de uitzondering die de Handleiding aanhaalt voor SKAL-gecertificeerde teelten (exclusief teelt met gebruik van parrafine olie), terecht is. Het is raadzaam om uit te zoeken of deze teeltvormen inderdaad naar verwachting een ander risicoprofiel (uit voorzorg) voor de gezondheid kennen. Blijkt het risicoprofiel immers hetzelfde als bij "klassieke" gewasbeschermingsmiddelen, dan bestaat geen gegronde reden voor de uitzondering.
[10] ECLI:NL:RVS:2024:4506, die wij in ons advies van 19 november 2024 ook bespraken.

dat wij hiervoor gaven. Overigens: ook hier kan er wellicht aanleiding zijn om her en der een kleinere zone aan te houden gelet op de situatie ter plaatse, en zóu eventueel een uitzondering kunnen worden gemaakt voor het geval van biologische teelt (om maar een voorbeeld te noemen).

- Eventueel kun je deze keuzes (algemene regels en zones) ook combineren. Dat is natuurlijk allemaal een kwestie van uitwerking. Zie ook hierna hoofdstuk 9 over de combinatie met een meldplicht.[11]

Optie C: Spuitvrije zones

22. In randnummer 11 van dit advies gaven wij aan dat regulering van alléén lelie- of sierteelt *mogelijk* kan stranden op het verbod op willekeur (althans strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel).

23. Wil je niet tegen het verbod op willekeur aan lopen, dan zou tóch gekozen kunnen worden om álle teelt waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt te gaan reguleren. De meest logische wijze van regulering is dán om (alsnog) spuitvrije zones in te voeren rondom gevoelige functies. Dat heeft als voordeel dat discussie over het verbod op willekeur zoveel mogelijk wordt vermeden. En dat voor bestaande gevoelige functies aangesloten wordt bij de jurisprudentie van de Afdeling die aangeeft dat bij *nieuwe* gevoelige functies een spuitvrije zone in acht moet worden genomen om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat veilig te stellen (voorbeeld: het bestemmen van een nieuwe woning. Zie hierna hoofdstukken 5 en 6 over de verschillende te reguleren situaties). In zoverre lijkt dat dus een robuustere optie dan alleen lelie- of sierteelt reguleren.

24. Binnen optie C gelden in feite dezelfde keuzemogelijkheden als bij optie B: de spuitzonering kan i) meer flexibel worden vormgegeven als algemene regel zonder gebruik te maken van een verbeelding of ii) meer rechtszeker worden vormgegeven op een verbeelding.

25. In feite zou je dan ook kiezen voor optie B die hiervoor is besproken, met dien verstande dat in de zone rondom gevoelige functies niet alleen lelie- of sierteelt is verboden, maar iedere vorm van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (waarbij je weer uitzonderingen kunt maken). Het heeft daarmee als nadeel dat het natuurlijk een veel verstrekkender verbod is en dus in potentie méér inbreuk maakt op (toegestane en bestaande) situaties – met bijbehorende grotere nadeelcompensatierisico's.

5. De te reguleren situaties

Hiervoor bespraken wij de verschillende opties van regulering in het omgevingsplan. De tweede vraag is: op welke situaties pas je deze regulering toe? Bij dit soort regulering is van belang dat niet alleen rekening wordt gehouden met de belangen van omwonenden, maar ook met de belangen van de agrariër. In feite kunnen 3 situaties worden onderscheiden, die wij hierna bespreken.

[11] Zie ook *Kst. II* 2013–14, 33 962, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet), p. 157 over de keuze tussen een vergunningplicht of algemene regels.

1. De regulering ziet op percelen waar tóch al geen teelt met gewasbeschermingsmiddelen mag plaatsvinden. Wij noemen deze situatie hierna ook wel **situatie 1**.
2. De regulering ziet op percelen waar wél teelt met gewasbeschermingsmiddelen mag plaatsvinden, maar waar dat nog niet gebeurt. Wij noemen dit hierna ook wel **situatie 2** of **toegestaan gebruik**.
3. De regulering ziet op percelen waar wél teelt met gewasbeschermingsmiddelen mag plaatsvinden en waar dat ook gebeurt. Wij noemen dit hierna ook wel **situatie 3** of **bestaand gebruik**.

Tussen deze duidelijke situaties 2 en 3 in, zit nog de "tussen" situatie dat er op een perceel sprake is van toegestaan gebruik, dat dit nog niet daadwerkelijk gebeurt, maar dat er wel *een concreet voornemen* toe is. Bijvoorbeeld: dat er lelies mogen worden geteeld, dat dit nog niet daadwerkelijk gebeurt, maar dat er wel een concreet voornemen toe bestaat.

En voorts: onder situatie 3 vatten wij vooralsnog, gelet op jurisprudentie onder de Wro, ook zekerheidshalve de situatie dat sprake is van wisselteelt (oftewel: weliswaar niet elk jaar, maar wel eens in de zoveel jaren lelieteelt/sierteelt/teelt met gewasbeschermingsmiddelen in het kader van wisselteelt).[12]

6. Nadere bespreking van de te reguleren situaties

6.1. Situatie 1

26. In de hiervoor genoemde situatie 1 is regulering geen probleem, omdat er geen inbreuk wordt gemaakt op een recht. Dat wat je reguleert, mocht toch al niet.

6.2. Situatie 2

27. In de hiervoor genoemde situatie 2 geldt dat regulering door middel van optie A, B of C uit voorzorg juridisch verdedigbaar lijkt te zijn. Wij verwijzen in dit verband naar de onder randnummer 21 genoemde uitspraak van de Afdeling van 6 november 2024. In gelijke zin een recent artikel uit *Vastgoedrecht* van mrs. P.J. van der Woerd en E. Sangster, met als titel "Spuitvrije zones tussen woningen en landbouwgrond: wat kan wel en wat (nog) niet?" Uit deze uitspraak en dit artikel volgt dat juridisch verdedigbaar is dat uit voorzorg, in verband met gewasbeschermingsmiddelen, situatie 2 kan worden gereguleerd. En dat dus toegestaan gebruik wordt ingeperkt.

28. Twee kanttekeningen plaatsen wij hierbij wel: ten eerste ging het daar om (regulering in de vorm van) spuitvrije zones (optie C), niet om een lelieteelt- of sierteeltvrije zone. Maar, daargelaten onze kanttekening over het reguleren van specifieke teelten onder randnummer 10 e.v., zou gesteld kunnen worden dat als een spuitvrije zone kan, de in potentie voor een agrariëragrariër minder vergaande opties A en B ook kunnen.

29. Ten tweede wordt er op gewezen dat deze uitspraak en dit artikel zagen op regulering in verband met nieuwe ontwikkelingen (er werd ergens een gevoelige functie bestemd, en in verband daarmee werd een spuitvrije zone ingesteld daaromheen). Het ging dus niet om het alsnog leggen van een spuitvrije zone rondom al bestaande gevoelige

[12] Het strekt tot aanbeveling om ook stil te staan bij wisselteelt in het kader van de vraag wat onder bestaand gebruik moet worden begrepen.

functies zoals in het geval van de gemeente Weststellingwerf. Dat is dus wel een iets ander geval. Die kanttekening past dus wel, maar dit verschil lijkt niet van doorslaggevend belang te zijn (de in het geding zijnde belangen lijken namelijk niet fundamenteel anders te zijn).

6.2.1 Risico: nadeelcompensatie bij situatie 2

30. Let echter op: weliswaar lijkt regulering in deze situatie 2 dus mogelijk. Maar: als een lelie- of sierteeltvrije zone wordt ingevoerd (optie B) of een spuitvrije zone (optie C) kan na invoering van de zone een verzoek om nadeelcompensatie worden ingediend. Als een vergunningstelsel wordt ingevoerd (optie A) kan dit verzoek (pas) ingediend worden na het besluit op de aanvraag (kortgezegd: als een vergunning wordt aangevraagd en die vergunning wordt geweigerd).

31. Nadeelcompensatie kan bestaan uit het moeten vergoeden van vermogensschade (waardevermindering, zie voor een voorbeeld: ECLI:NL:RVS:2019:322) en/of inkomstenderving (zie voor een voorbeeld: ECLI:NL:RVS:2013:1621). Wij kunnen op voorhand niet inschatten om wat voor bedragen dit zou kunnen gaan; allerlei aspecten spelen een rol, waaronder de vraag in hoeverre schade geacht moet worden tot het normale bedrijfsrisico te horen. Wat we wel kunnen aangegeven, is dat er in deze situatie 2 waarschijnlijk geen verplichting zal bestaan om inkomstenderving te vergoeden. Onder de Wro in het kader van planschade (en wij gaan er vooralsnog van uit dat dit bij nadeelcompensatie onder de Omgevingswet niet anders zal zijn) was namelijk standaardjurisprudentie van de Afdeling (o.a. ECLI:NL:RVS:2023:2592) dat gemiste inkomsten uit op de peildatum nog niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor vergoeding aanmerking kwamen. Situatie 2 ziet natuurlijk op de situatie dat op de peildatum (de datum van inwerkingtreding van het schadeveroorzakende besluit) die bedrijfsvoering niet is aangevangen. Waardevermindering kan in situatie 2 echter wel spelen. Het moge hierbij ook duidelijk zijn dat het beperken van alleen lelieteelt óf alle sierteelt óf het spuiten als zodanig verschillend ingrijpt in de gebruiksmogelijkheden van percelen. Wij verwachten dan ook dat zij in de genoemde volgorde tot grotere waardevermindering leiden. Nota bene: over de tussensituatie komen we hierna nog te spreken.

32. Wij willen nog wel wijzen op het bepaalde in artikel 15.6 Omgevingswet, dat betrekking heeft op nadeelcompensatie. Dat bepaalt – kort samengevat – dat een verzoeker om nadeelcompensatie passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen als:

> 1) het bevoegd gezag ten minste één jaar voorafgaand aan de wijziging van de regel in het omgevingsplan van het voornemen daartoe kennis geeft op de in artikel 12 Bekendmakingswet bepaalde wijze,
> 2) gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan die kennisgeving geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met het omgevingsplan (dit kan dus uit de aard der zaak alleen zien op situaties waarin de afgelopen drie jaar geen lelies zijn geteeld en kan dus ook alleen betrekking hebben op situaties 1 en 2, en niet op de hierna nog te bespreken situatie 3), en
> 3) vanaf het tijdstip van die kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van de regel in het omgevingsplan, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan die van toepassing waren of de voor een activiteit op die locatie benodigde voorbereidingen niet zijn getroffen (ofwel: men is niet alsnog lelies gaan telen in dat jaar).

33. Het kan dus verstandig zijn om van het voornemen tot regulering voor toegestane situaties kennis te gaan geven op de vermelde wijze, zodat te zijner tijd passieve risicoaanvaarding mogelijk met succes kan worden tegengeworpen bij verzoeken om nadeelcompensatie. Passieve risicoaanvaarding leidt er in beginsel toe dat géén schade vergoed hoeft te worden. De kennisgeving zélf leidt ook niet tot een verplichting om nadeelcompensatie te vergoeden.

> Let op: Het uiten van een dergelijk voornemen betekent dat de teelt met gewasbeschermingsmiddelen vooralsnog niet daadwerkelijk gereguleerd wordt (ook niet door voorbeschermingsregels, zie hierna hoofdstuk 7). Logischerwijs kan dit ook niet samengaan, want het uiten van een voornemen tot regulering stelt agrariërs *juist in de gelegenheid om alsnog over te gaan tot die teelt*.[13] Juist daarom kan passieve risicoaanvaarding later tegengeworpen worden. Hoewel dit uit oogpunt van nadeelcompensatierisico's en de rechten van agrariërs gunstiger is, beantwoordt het minder goed aan het voorzorgsbelang - doordat er nu eenmaal meer teelt met gewasbeschermingsmiddelen in de tussenliggende periode kan ontstaan. Aldus ontstaat in die gevallen situatie 3, waardoor het buiten de reikwijdte van situatie 2 valt.

34. Kort en goed is het in stelling brengen van passieve risicoaanvaarding bij uitstek een manier om het risico op nadeelcompensatie in situatie 2 te mitigeren. Dit zou inhouden dat de gemeente nog niet onmiddellijk toegestane situaties beperkt – al dan niet door middel van voorbescherming - maar dit alleen aankondigt.

6.3. Situatie 3

35. Regulering van situatie 3 is een stuk ingewikkelder. Ja, er geldt geen standaard overgangsrecht meer onder de Omgevingswet zodat je, anders dan onder de Wro, in potentie dit bestaande gebruik aan banden zou kunnen leggen. Maar: dat kan niet zomaar. Uit het voornoemde artikel in Vastgoedrecht, uit een noot onder de uitspraak van 6 november 2024 in het Tijdschrift voor Agrarisch recht[14], uit de wetsgeschiedenis[15] en uit het handboek "Vertrouwen in de omgevingswet"[16] kan worden afgeleid dat, *voor zover* uit *voorzorg* al ingegrepen kan worden in de bestaande situatie (dat is geen gegeven), proportionaliteit en evenredigheid dan toch *ten minste* vereisen dat de agrariër een overgangstermijn geboden moet worden om zijn bestaande activiteiten te beëindigen in overeenstemming met de gewenste vorm van regulering. De termijn zou zo moeten worden gesteld dat de agrariër daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zijn bestaande activiteiten in overeenstemming te brengen met de regulering, waarbij ook de financiële belangen van de agrariër zouden moeten worden betrokken.

---

[13] Wat ook zinvol zou kunnen zijn, indien gewenst, is het direct 1) reguleren van lelieteelt in toegestane situaties en 2) tegelijkertijd een voornemen aankondigen om sierteelt (of nog breder: spuitvrije zones) te reguleren. Dan kan ten aanzien van lelieteelt weliswaar geen passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen aan agrariërs, maar later ten aanzien van andere teeltvormen wel. Uit oogpunt van voorzorg is lelieteelt dan direct gereguleerd; mindere risicovolle teeltvormen volgen later.

[14] Noot van mr. R.A.M. Verkoijen in TVaR 2025/8196.

[15] Stb 2018, 290, p.100

[16] Sanderink, D.G.J.; Scheltens-Fokke, J., Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht, in Vertrouwen in de omgevingswet, p. 283-310.

Het kan zijn dat na die overgangsperiode geen nadeelcompensatie meer behoeft te worden vergoed aan de agrariër. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2024.[17] Dit betrof een nadeelcompensatiezaak naar aanleiding van, kortgezegd, het beëindigen van de mogelijkheden tot raamprostitutie in de Groningse APV. Dit raakte bestaande rechten van appellant als verhuurder. De langlopende discussie over dit onderwerp tezamen met een overgangstermijn van zes jaar, maakten dat de gestelde schade volledig tot het normaal maatschappelijk risico van appellant behoorde. Deze zaak is weliswaar niet planologisch van aard, maar heeft onder de Omgevingswet mogelijk wel enige betekenis wanneer tóch een bestaande situatie gereguleerd wordt. Veel zal evenwel afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.

36. Wij kunnen over situatie 3 verder uitweiden, maar aan ons is gevraagd om ons in dit advies te richten op de regulering van situatie 2 – mede gelet op de haken en ogen die wij hebben gesignaleerd bij het reguleren van situatie 3 in het advies van 19 november 2024. We herhalen dat hoewel het reguleren van situatie 3 niet op voorhand onmogelijk is, dit wel navenant meer juridische risico's met zich brengt. Verder verwijzen wij in dit kader graag naar ons eerdere advies.

6.4. De tussensituatie

37. Dat brengt ons op een bespreking van de zogenaamde tussensituatie: dat wat je reguleert is toegestaan, gebeurt nog niet, maar er is wél een concreet voornemen toe. P.J. van der Woerd en E. Sangster schreven in hun voornoemde artikel al dat dit concrete voornemen een omstandigheid kan zijn die maakt dat het opleggen van een spuitvrije zone (optie C dus, daar ging hun artikel ook over) zonder overgangstermijn niet zonder meer mogelijk is. Dat het bestaan van een concreet voornemen relevant kan zijn, blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2024. Waarschijnlijk zal dat onder de Omgevingswet niet anders zijn. Ofwel: mogelijk staan proportionaliteit en evenredigheid dan in de weg aan de regulering van deze situatie, zonder dat ten minste een overgangsperiode wordt geboden. De jurisprudentie onder de Omgevingswet zal dat evenwel moeten uitwijzen.

6.4.1 Nadeelcompensatie in deze tussensituatie

38. Ook op het vlak van nadeelcompensatie is het reguleren van deze tussensituatie niet zonder risico. Als de regulering namelijk met zich brengt dat de agrariër niet over kan gaan tot het concreet voorgenomen gebruik, dan is weliswaar geen sprake van aangevangen bedrijfsvoering en geldt dus als uitgangspunt dat gemiste inkomsten niet worden vergoed. Maar er bestaan uitzonderingen op dat uitgangspunt. Namelijk onder andere, en voor zover relevant, in het geval dat er al onomkeerbare investeringen zouden zijn gedaan door de agrariër met het oog op die bedrijfsvoering. Dat volgt (onder meer) uit de al genoemde uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2023:2592). In laatstgenoemde uitspraak oordeelde de Afdeling dat de aankoop van grond door een bedrijf in het verleden géén voldoende specifieke onomkeerbare investering was; dat kwam omdat het perceel in het verleden was gekocht en er weliswaar bepaalde activiteiten niet meer mochten op het perceel, maar dat er allerlei andere bedrijfsactiviteiten wel gewoon konden worden voorgezet. De vraag is natuurlijk of dat niet anders is als een agrariër een stuk grond koopt specifiek om daar op te gaan telen, en die teelt mag vervolgens niet meer, gelet op onder andere ECLI:NL:RVS:2013:1621 onder r.o. 7.2. Hier zien wij een risico; het reguleren van deze situatie is dus niet zonder

[17] ECLI:NL:RVS:2024:227

risico op nadeelcompensatie in de vorm van waardevermindering van het perceel en/of inkomstenderving.

39. Overigens: als een verbod behoudens vergunning wordt ingevoerd dan zal in beginsel pas nadeelcompensatie kunnen worden gevraagd na het besluit op de vergunningaanvraag. Als de vergunning wordt verleend, is er in beginsel geen schade.

6.5. Ten slotte nog enkele algemene opmerkingen over deze situaties

40. Als duidelijk is welke wijze van regulering de gemeente wenst, strekt het tot aanbeveling om een daarop afgestemde nadeelcompensatie-risicoanalyse uit te laten voeren. Een partij als – bijvoorbeeld – SAOZ of Langhout & Wiarda kan dit verrichten voor de gemeente. Misschien vallen de te verwachten kosten mee, misschien valt het tegen.

41. Wij merken voorts nog op dat de Handleiding terecht stelt dat de verzoeker om nadeelcompensatie de bewijslast van zijn schade heeft, en dat schade die valt binnen het normaal bedrijfsrisico in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komt. Het lijkt evenwel te kort door de bocht om, zoals in de Handleiding wordt gesteld, te stellen dat er überhaupt geen recht op nadeelcompensatie zou bestaan omdat het moeten voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van de gezondheid binnen het normale bedrijfsrisico zou vallen. Wij kennen de bewuste passages in de memories van toelichting, maar die lijken niet zonder meer van toepassing in het geval dat uit *voorzorg* lelieteelt wordt gereguleerd. En overigens merken wij op dat de Handleiding ook niet uitsluit dat gemeentes nadeelcompensatie moeten vergoeden (zelfs niet als zij ruim van te voren aankondigen dat zij teelt gaan reguleren).

42. Nu er geen standaard overgangsrecht meer is, zal moeten worden bepaald dat de regulering wel geldt voor situaties 1 en 2, maar niet voor situatie 3. Let overigens op: wij hebben wisselteelt geschaard onder situatie 3. Als je de regulering niet wilt laten gelden voor situatie 3, dan moet je bij de regulering ook duidelijk aangeven hoe je omgaat met wisselteelt (wij schaarden dat er weliswaar onder, maar dat doen wij voor doeleinden van dit advies). Voorts zal moeten worden geregeld hoe om te gaan met de tussensituatie. Het vergt dus wel dat goed wordt gekeken naar de formulering van de omgevingsplanregels.

7. Voorbeschermingsregels

43. Dan nog het volgende. Een omgevingsplan is niet zomaar gewijzigd. Het kent een doorlooptijd van al snel ten minste een half jaar, maar vaak langer. Tot die tijd is teelt met gewasbeschermingsmiddelen dan niet in het omgevingsplan gereguleerd.

44. Om te voorkomen dat er dan alsnog wordt overgegaan tot deze teelt waar dat tot op heden niet gebeurt (en dus situatie 3 te voorkomen), kan gekozen worden voor het instrument van de voorbereidingsbescherming.

45. Dat is voor de gemeente geregeld in artikel 4.14 Ow. Daaruit volgt dat je voorbeschermingsregels toe kunt voegen aan het omgevingsplan. Een besluit daartoe kun je snel nemen (er geldt geen voorbereidingsprocedure). Het besluit om die regels toe te voegen is ook niet appellabel, al kan het wel (zoals dat heet:) exceptief getoetst worden. De voorbereidingsregels gelden maximaal 1 jaar en 6 maanden. Ofwel: je moet binnen 1 jaar en 6 maanden het omgevingsplan gewijzigd hebben.

46. De voorbeschermingsregels kunnen inhouden een verbod, of een verbod om zonder voorafgaande melding of vergunning, activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar die nog niet plaatsvinden (artikel 4.14 lid 3 onder a Ow).In feite kun je opties A, B en C dus ook al via voorbeschermingsregels doorvoeren.[18] Dit soort regels kunnen alleen betrekking hebben op activiteiten die nog niet zijn aangevangen. Uit de jurisprudentie onder de Wro kan worden afgeleid dat voorbereidende handelingen daartoe niet voldoende zijn; dan is er nog géén aangevangen gebruik.[19]

47. Natuurlijk moeten ook deze voorbeschermingsregels worden gemotiveerd (maar aan die onderbouwing worden minder hoge eisen gesteld dan aan de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan) en zal goed moeten worden gekeken naar de formulering ervan. Ten slotte: onder omstandigheden kan, als er concrete voorbereidende handelingen en investeringen zijn gedaan, voorbeschermingsregels in een concreet geval onevenredig uitpakken en dus in dat concrete geval onverbindend zijn, zoals het geval was in de uitspraak in voetnoot 19. Dat zal echter niet snel aan de orde zijn.

7.1. Nadeelcompensatie bij voorbereidingsbescherming

48. Deze voorbeschermingsregels gelden zodra je ze vaststelt. Ze bieden ook een grondslag voor een verzoek om nadeelcompensatie. Bij een verbod behoudens vergunning kan dit verzoek pas ingediend worden na het besluit op de aanvraag; bij een verbod met algemene regels kan dit direct.

49. Het is wel steeds de vraag wat de omvang van nadeelcompensatie zou kunnen zijn. De regels gelden namelijk maar tijdelijk (maximaal 1 jaar en 6 maanden). Mocht de raad bij nader inzien besluiten om af te zien van definitieve regulering in het omgevingsplan, dan is de waardevermindering voor de meeste agrariërs louter van tijdelijke aard geweest gedurende die 1 jaar en 6 maanden. En dan geldt: tijdelijke waardevermindering van een perceel komt als uitgangspunt niet voor vergoeding in aanmerking.[20] Dit kan anders zijn wanneer in die anderhalf jaar een agrariër overgaat tot (gedwongen) verkoop van een perceel. Ook al ziet de raad uiteindelijk af van het opleggen van beperkingen, dan heeft de waardedaling door de voorbereidingsbescherming zich door die verkoop intussen al wel verwezenlijkt.[21] Inkomstenderving komt daarentegen in de regel alleen voor vergoeding in aanmerking bij aangevangen bedrijfsvoering (maar daarop kunnen voorbeschermingsregels niet ingrijpen). Uitzondering hierop is het geval dat een agrariër onomkeerbare investeringen heeft gedaan. De voorbereidingsbescherming kan wel zulke agrariërs raken en hun inkomstenderving zal in beginsel wél vergoed moeten worden, er van

[18] Zie voor een voorbeeld van optie C in het kader van voorbereidingsbescherming de zeer recente uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1205, vanaf 6.4 en de webpagina van de gemeente Venray over het betreffende voorbereidingsbesluit, https://www.venray.nl/tam-voorbereidingsbesluit-oostrum. Let wel: de juridische houdbaarheid van dit voorbereidingsbesluit lijkt niet (exceptief) te zijn getoetst in die procedure, dus de houdbaarheid lijkt geen gegeven en overigens zag dit op een klein gebied en was het genomen om nieuwbouw niet onmogelijk te maken, zo lijkt het. Wel weer een andere situatie dus.
[19] ECLI:NL:RVS:2018:4173.
[20] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1621, onder 6.1.
[21] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8424, onder 2.5.1.

uitgaande dat dit niet valt binnen het normale bedrijfsrisico. Wordt na anderhalf jaar het omgevingsplan gewijzigd, dan geldt hetgeen wij hiervoor hebben aangegeven over nadeelcompensatie.

8. Maatwerkvoorschriften

50. Wij hebben in ons advies van 19 november 2024 nog gewezen op de mogelijkheid van het stellen van maatwerkvoorschriften. Dit hebben wij in dit advies in hoofdstukken 3 en 4 niet uitgewerkt als optie D, omdat deze modaliteit onzes inziens alleen voor de hand ligt voor het reguleren van situatie 3 en de tussensituatie (met alle kanttekeningen uit ons eerdere advies van dien). Maatwerkvoorschriften zijn immers steeds individuele besluiten gericht aan individuen, die op zichzelf beoordeeld moeten worden en ook zelfstandig appellabel zijn. Daarom ligt het niet voor de hand om dit middel in te zetten om situatie 2 te reguleren: deze situatie reguleren behelst immers het voorkomen van teelt op alle plekken waar dit nu is toegestaan maar feitelijk nog niet gebeurt. Het zou wat ons betreft nodeloos arbeidsintensief zijn om dit middels individuele maatwerkvoorschriftbesluiten aan alle rechthebbenden van relevante percelen te doen, wanneer zich de meer generieke modaliteiten van opties A, B of C voordoen, alsmede de mogelijkheid van voorbeschermingsregels.

9. Handhaafbaarheid stroomlijnen met een meldplicht?

51. Voor de volledigheid merken wij nog op dat - uit oogpunt van handhaafbaarheid – opties A, B en C gecombineerd kunnen worden met een meldplicht. Bij optie A zou dit bij wijze van vergunningvoorschrift kunnen (mits de meldplicht te herleiden is tot het te formuleren toetsingskader voor de vergunning). Bij opties B en C zou dit in de planvorming bij wijze van meldplicht als in artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet opgenomen kunnen worden. Wat precies gemeld moet worden, hoe vaak, wanneer etc. is een kwestie van uitwerking. Een goed ontworpen meldplicht kan voor opties B en C in zoverre deels de functie vervullen die een vergunningplicht anders zou hebben.

52. Hoewel het wél doen van een melding geen garantie is dat de betreffende agrariër zich verder volgens de toepasselijke regels gedraagt – in de regel zal het uiteraard wel een goede indicatie daarvoor zijn – betekent, andersom, het niet doen van de melding in elk geval dat er sprake is van een handhaafbare overtreding. Zeker bij opties B en C kan dit een discussie over de inhoudelijke toepasselijkheid van de te formuleren uitzonderingsgronden voor het verbod voorkomen of in elk geval vergemakkelijken voor het college.

Aldus ook de wetgever over o.a. de voordelen van een meldplicht (als in artikel 4.4, eerste, lid van de Ow – maar deels dezelfde overwegingen spelen bij een meldplicht bij vergunningvoorschrift):

> *"Dit lid voorziet er in dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en rijksregels een verbod kan worden opgenomen om een activiteit te verrichten, voordat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld. De activiteit mag pas starten, wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden is verstreken. Vooral wanneer de activiteit potentieel een zwaarder gevolg voor de fysieke*

leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

– het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden,
– het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5, uiteraard alleen daar waar de algemene regels het stellen van dergelijke aanvullende eisen mogelijk maken,
– zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen,
– via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan de mogelijkheid om actie te ondernemen ontneemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, is de meldingsplicht geformuleerd als een verbod om de activiteit zonder voorafgaande melding uit te voeren. Mocht een initiatiefnemer daartoe toch overgaan, dan kan in het kader van de handhaving de activiteit zo nodig zelfs stilgelegd worden, om het bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties." [onderstreping advocaat][22]

10. Civielrechtelijk: "regulering" via pacht

53. Voor de volledigheid vermelden we dat wij de Handleiding onderschrijven waar het gaat om pacht.[23] Dit houdt dus in dat de gemeente ten aanzien van gronden waar zij eigenaar van is, voorwaarden kan stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen via de pachtovereenkomst. Dit geldt ten aanzien van alle drie situaties (en de tussensituatie), met de kanttekening dat het wijzigen van lopende pachtovereenkomsten niet kansrijk lijkt. Een belangrijk aandachtspunt is hierbij dat de nieuwe voorwaarden nimmer buitensporige verplichtingen mogen opleveren voor de pachter. Kortheidshalve verwijzen we verder naar de Handleiding wat betreft de toelichting en de daar genoemde nuttige voorbeelden.

54. Voor de goede orde: De bestuursrechtelijke figuur van nadeelcompensatie speelt bij pacht niet.

[22] Kst. II 2013–14, 33 962, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet), p. 468-469.
[23] Strikt genomen zouden wij dit niet betitelen als een vorm van regulering door de overheid; het betreft hier de gemeente in haar hoedanigheid als min of meer gelijkwaardige marktpartij in relatie tot de agrariërs die (toevallig) bij de gemeente (willen) pachten. Desalniettemin kan het ten aanzien van die specifieke agrariërs wel een geschikte modaliteit zijn om beperkingen door te voeren.

11. Aanbevelingen

55. Wij hebben in dit nadere advies veel mogelijkheden en risico's geschetst voor de regulering van teelt met gewasbeschermingsmiddelen. Wij constateren dat, indien politiek gewenst, regulering uit voorzorg van situatie 2, het toegestaan gebruik, wat ons betreft verdedigbaar is.[24] De juridische haalbaarheid hangt evenwel sterk af van hoe dit gereguleerd wordt. Hoe de regulering vorm krijgt hangt ook in belangrijke mate af van afwegingen waar ons advies niet (volledig) in voorziet, zoals aspecten van uitvoering, financiën en andere relevante politiek-bestuurlijke aspecten. Wij geven hierna onze aanbevelingen voor de wijze van regulering, maar uit de aard van dit advies betrekken wij in onze afweging alleen sec juridische aspecten, juridisch-tactische aspecten en, hoogover, aspecten van uitvoering en financiën die sterk samenhangen met de wijze van juridische normstelling.

56. Met deze kanttekeningen in gedachten, sluiten wij af met de volgende aanbevelingen om toegestaan gebruik van teelt met gewasbeschermingsmiddelen te reguleren. In alle gevallen adviseren wij om de gekozen wijze van reguleren te combineren met voorbeschermingsregels. Dit om een aanzuigende werking te voorkomen tijdens de planvorming. Ook achten wij uit oogpunt van handhaafbaarheid de inzet van een meldplicht aangewezen. Verder vinden wij het verstandig om in aanvulling op publiekrechtelijke regulering, waar mogelijk, civielrechtelijk pachtvoorwaarden te stellen ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. Als al deze middelen worden aangewend, heeft dit een verzwarend effect op de (administratieve) lasten. Dit geldt zowel voor de betrokken agrariërs als voor de gemeente. Of dit uitvoeringstechnisch wenselijk is, gaat evenwel de perken van dit advies te buiten.

57. Dan de opties die wij aanbevelen:

I) Wij achten het meest kansrijk de inzet van spuitvrije zones rondom gevoelige functies (optie C), met behulp van zonering op de plankaart en met daarbij nader te bepalen uitzonderingen. Dit beschouwen wij als juridisch het meest robuust, aangezien het het sterkst lijkt op de gevallen van spuitzonering in de rechtspraak naar oud recht. De geschetste willekeursargumenten spelen hier in beginsel niet. Goed geformuleerde uitzonderingen kunnen hierbij ruimte laten voor flexibiliteit en evenredigheid. Toch grijpt optie C in beginsel het meest in op de rechten van agrariërs en het is daardoor ook nadeelcompensatiegevoeliger. De locatiespecifieke zonering op de kaart is evenwel rechtszeker en maakt – samen met eventuele uitzonderingen – een vergunningplicht wat ons betreft onnodig. Deze benadering vergt vanwege het vereiste locatiespecifieke onderzoek tijdens de planvorming wel meer voorbereiding.

II) Wij menen dat een verbod behoudens vergunning (optie A) voor lelieteelt binnen het gehele grondgebied van de gemeente daarna de beste optie is voor regulering. Als de meer "beproefde" weg niet gekozen wordt, dan lijkt het ons gegeven de onzekerheden van de Omgevingswet tactisch verstandig om vooralsnog een zo beperkt mogelijke inbreuk op de rechten van agrariërs

[24] Voor de duidelijkheid nogmaals: dit ligt beduidend gecompliceerder bij de regulering van situatie 3, bestaand gebruik.

te maken. Onze kanttekeningen over gezondheid en willekeur daargelaten: deze lichtere vorm van regulering beantwoordt aan de voornaamste bron van vermeende gezondheidsrisico's: lelieteelt. Omdat de volledige locatiegerichte beoordeling pas volgt bij latere vergunningprocedures, scheelt het in de administratieve lasten voor de gemeente tijdens de planvorming. De inspanningen kunnen zich tijdens de planvorming hierdoor ten volle richten op het vormgeven en onderbouwen van het toetsingskader. Nadeelcompensatietechnisch is het bovendien een gunstige variant.

58. Na deze twee opties zijn er nog tal van alternatieven, maar de genoemde opties steken het meest sprekend tegen elkaar af. Wij denken graag verder mee over alternatieven en de verdere uitwerking daarvan.

59. Tot slot adviseren wij met oog op de financiële uitvoerbaarheid om een gerichte nadeelcompensatierisicoanalyse te laten uitvoeren op één of meer voorkeursopties. De financiële effecten zijn op dit moment immers vooralsnog ongewis. Uit oogpunt van de zorgvuldigheid strekt het tot aanbeveling om dit uit te zoeken alvorens een definitieve keuze te maken.