

Analyse en advies provinciale inzet op gewasbeschermingsmiddelen



Analyse en advies provinciale inzet op gewasbeschermingsmiddelen

Definitief, 12 augustus 2025

Auteurs: Lizzy Augustinus (FLO Legal), Anne de Vries (ChemLegal), Wendy van de Leemkolk (FLO Legal) en Simon Handgraaf (FLO Legal)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Wettelijke taken en bevoegdheden provincies	5
2.1.	Inleiding	5
2.2.	Provinciale taken en bevoegdheden	5
2.2.1.	Algemeen	5
2.2.2.	Landbouw en tuinbouw, inclusief (vitale) bodem.....	7
2.2.3.	Water	8
2.2.3.1.	Grondwater.....	8
2.2.3.2.	Oppervlaktewater	10
2.2.4.	Natuur	12
2.2.5.	Gezonde leefomgeving	17
2.2.6.	Zeer zorgwekkende stoffen	19
2.2.7.	VTH	19
2.3.	Andere instrumenten	20
2.4.	Taken en bevoegdheden andere overheden.....	20
3.	Huidige provinciale inzet	22
3.1.	Inleiding	22
3.2.	Inventarisatie huidige provinciale inzet	22
3.3.	Kansen en bedreigingen provinciale inzet van instrumenten	28
4.	Advies	30
	Bijlage 1. Inventarisatie beleid en regelgeving	32
	Bijlage 2. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen	33
	De toelatingsprocedure	33
	Het voorzorgsbeginsel	35
	Hiaten in de toelatingsprocedure	35
	Discrepanties met KRW en Natura 2000	37

1. Inleiding

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft gevolgen voor onder meer de waterkwaliteit, de natuur en de gezondheid. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen tot de markt wordt gereguleerd door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Voor de gewasbeschermingsmiddelen die worden toegelaten geldt een wettelijk gebruiksvoorschrift. Daarnaast zijn op rijksniveau in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels gesteld over het gebruik van deze middelen bij agrarische activiteiten. Desondanks zijn er overschrijdingen van de normen voor het grondwater en oppervlaktewater en de natuur als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Enkele provincies nemen zelf initiatief, of worden aangesproken door belanghebbenden, om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen ter voorkoming van verslechtering van de water- en bodemkwaliteit, de natuur of de gezondheid. Dit vormt een uitwerking van de bestuurlijke opgaven voor de KRW, de veiligstelling van de drinkwatervoorziening en een gezonde leefomgeving.

De hoofdvraag die voorligt is of het haalbaar en wenselijk is om te komen tot een gezamenlijke provinciale inzet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Om tot een beeld- en oordeelsvormende notitie te komen is een inventarisatie nodig van de provinciale inzet in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen.

Deze rapportage bevat in hoofdstuk 2 een inventarisatie van de wettelijke taken en bevoegdheden van provincies in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast wordt ook geïnterviewd welke andere bevoegdheden (niet-juridische instrumenten) beschikbaar zijn om het provinciale beleid te laten doorwerken. Hierbij komen onder andere de taken op het gebied van water en natuur aan bod (waar bindende Europese regels voor gelden), maar ook de provinciale rol voor landbouw, gezondheid en zeer zorgwekkende stoffen. Bij de niet-juridische instrumenten gaan we in op onder andere kennisuitwisseling, een handreiking, lobby en omgevingsbeleid. Verder wordt kort ingegaan op de relevante taken en bevoegdheden op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen van andere overheden (Rijk, gemeenten en waterschappen).

Vervolgens wordt op basis van de omgevingsverordeningen, omgevingsvisies en Natura 2000-beheerplannen in hoofdstuk 3 in beeld gebracht wat provincies op dit moment al doen om de nadelige gevolgen van gewasbeschermingsmiddelengebruik te beperken en wat de kansen en bedreigingen zijn van de provinciale inzet van instrumenten.

Tot slot bevat hoofdstuk 4 een advies over de gezamenlijke provinciale inzet op gewasbeschermingsmiddelen.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van een inventarisatie van het beleid en de omgevingsverordeningen van de provincies in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen. Bijlage 2 bevat een uiteenzetting van de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen.

2. Wettelijke taken en bevoegdheden provincies

2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wettelijke taken en bevoegdheden van provincies in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij wordt eerst in paragraaf 2.2 ingegaan op de provinciale taken en bevoegdheden op het gebied van landbouw en tuinbouw, inclusief (vitale) bodem, water, natuur, gezondheid en zeer zorgwekkende stoffen en VTH. In paragraaf 2.3 komen de niet-juridische instrumenten aan bod. Daarbij wordt ingegaan op andere bevoegdheden die beschikbaar zijn om het provinciale beleid te laten doorwerken. Dit betreft onder andere: kennisuitwisseling, handreikingen, lobby en omgevingsbeleid. Paragraaf 2.4 gaat tot slot in op de bevoegdheden van andere overheden op het gebied van regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij komen kort de taken en bevoegdheden van het Rijk, de waterschappen en de gemeenten aan bod. Er wordt ook ingegaan op de afbakening met de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) waarin de toelating en de gebruiksvoorschriften van gewasbeschermingsmiddelen is geregeld.

2.2. Provinciale taken en bevoegdheden

2.2.1. Algemeen

Onder de Omgevingswet is bij de toedeling van taken het subsidiariteitsbeginsel het uitgangspunt. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat bevoegdheden van een provincie (of het Rijk) alleen kunnen worden ingezet als dat vereist is met het oog op een provinciaal (of in geval van het Rijk, nationaal) belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Dit geldt ook als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de omgevingswet of de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichting (artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet). Volgens de wetgever is het afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment of een onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt. Het provinciale belang kan daarom naar tijd en plaats uiteenlopen.¹ Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat voor het antwoord op de vraag of sprake is van een provinciaal belang bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.² Daarnaast staat in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet dat provincies een belangrijke bestuurlijke rol hebben bij het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving. Zo vereist de schaal van sommige onderdelen van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de grote wateren en de natuur) dat de behartiging daarvan wordt gelegd bij de provincies (of het Rijk). Naast schaalgrootte, zijn maatschappelijke en politieke wensen zoals een gelijk speelveld en de uniforme uitvoering en het borgen van deskundigheid argumenten voor een rol voor de provincies.³

¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76 (MvT Omgevingswet).

² ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3870, r.o. 10.1 en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3436, r.o. 6.3.

³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43 (MvT Omgevingswet).

Provincies hebben verschillende taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder de bescherming van de natuur, water, bodem en gezondheid (artikel 2.1 Omgevingswet). In de navolgende paragrafen wordt per beleidsterrein toegelicht wat de provinciale taken en bevoegdheden zijn. De taken en bevoegdheden van provincies op de verschillende beleidsterreinen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Beleidssterrein	Taken en bevoegdheden	Relatie met gewasbeschermingsmiddelen
Landbouw	Gebiedsgerichte coördinatie Beleidskader voor duurzame landbouw in landbouwvisies en omgevingsvisies Uitvoering GLB	Sturen op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen via gebiedsgericht beleid Uitvoering GLB gericht op gewasbeschermingsmiddelen
Natuur	Bescherming Natura 2000-gebieden (Natura 2000-beheerplannen) Omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteit	Regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in en nabij Natura 2000-gebieden
Water	Gebiedsgerichte coördinatie Bescherming grondwater t.b.v. drinkwaterwinning Doelen en maatregelen regionale waterkwaliteit vaststellen	Beperken uitspoeling gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater
Gezonde leefomgeving	Gebiedsgerichte coördinatie Beleidskader voor gezondheid in omgevingsvisies en programma	Sturen op voldoende afstand tussen teelten en gevoelige objecten
Zeer zorgwekkende stoffen	Gebiedsgerichte coördinatie Beleidskader voor reductie van ZZS	Aandacht voor ZZS in gewasbeschermingsmiddelen
Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)	Gebiedsgerichte coördinatie Toezicht op naleving van regels en handhaving	

Tabel 1 Provinciale taken en bevoegdheden in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen

Op grond van de Omgevingswet stellen provinciale staten één omgevingsverordening vast waarin de regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (artikel 2.6 Omgevingswet). In relatie tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan onder meer gedacht worden aan regels over dat gebruik in grondwaterbeschermingsgebieden. Het Rijk heeft in hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels gesteld over onderwerpen die provincies verplicht moeten opnemen in de omgevingsverordening. Dit zijn onder andere instructieregels met het oog op natuurbescherming (afdeling 7.3 Bkl) en instructieregels die gaan over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving (afdeling 7.4 Bkl). Een omgevingsverordening dient bijvoorbeeld regels te bevatten over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning. Verder kunnen provincies algemene regels stellen over activiteiten die – gelet op het subsidiariteitsbeginsel – niet afdoende door gemeenten

of waterschappen kunnen worden behartigd en waarbij sprake is van een provinciaal belang. Naast deze algemene regels kan de provincie ook maatwerkregels op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) opnemen in de omgevingsverordening. In afdeling 3.6 van het Bal heeft het Rijk regels gesteld over alle agrarische bedrijven die in het Bal zijn aangewezen als milieubelastende activiteiten. Provincies zijn bevoegd om maatwerkregels te stellen over deze milieubelastende activiteiten.

Provincies hebben ook de bevoegdheid om instructieregels te stellen waar gemeenten en waterschappen aan moeten voldoen. Bij het stellen van instructieregels moeten provincies motiveren waarom er sprake is van een provinciaal belang of waarom het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd. Bij het niet opvolgen van instructieregels kunnen provincies gebruik maken van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium.

2.2.2. Landbouw en tuinbouw, inclusief (vitale) bodem

De provincies zijn verantwoordelijk voor het regionale beleid op het gebied van landbouw.⁴ In de Omgevingswet zijn specifieke taken toebedeeld aan de provincie (artikel 2.18 Omgevingswet). Eén van die taken is: *“de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen”* (artikel 2.18 lid 1 onder a Omgevingswet). Deze taak wordt begrensd door het hiervoor genoemde subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet). Het gemeentebestuur blijft bevoegd als bijvoorbeeld sprake is van een gebiedsontwikkeling die niet gemeenteovertrekkend is en ook geen betrekking heeft op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft.⁵

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staan algemene rijksregels voor de agrarische sector (afdeling 3.6 van het Bal), uitgesplitst naar bedrijfstakken. In afdeling 3.6 staan acht bedrijfstakken die betrekking hebben op de agrarische sector, bijvoorbeeld de glastuinbouw (paragraaf 3.6.2), het telen van gewassen in de openlucht (paragraaf 3.6.3) en agrarisch loonwerkbedrijven (paragraaf 3.5.5). Voor elke bedrijfstak wordt een milieubelastende activiteit aangewezen en staat aangegeven welke algemene regels van toepassing zijn. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is het bevoegd gezag voor deze milieubelastende activiteiten (dit wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten als onderdeel van het basistakenpakket) en de waterbeheerders voor de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die afkomstig zijn van deze milieubelastende activiteiten.⁶ In een enkel geval geldt een uitzondering. Voor complexe bedrijven als bedoeld in afdeling 3.3 Bal is de provincie bevoegd gezag en moet er een omgevingsvergunning worden aangevraagd bij de provincies (maar agrarische bedrijven vallen in het algemeen niet onder de categorie complexe bedrijven). In de meeste gevallen hebben de provincies ten aanzien van bedrijven in de agrarische sector geen directe taken en bevoegdheden. Zij kunnen wel als gebiedsregisseur gebruik maken van de provinciale taak van

⁴ Dit is opnieuw bevestigd in de bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 985, nr. 3, p. 17 (MvT Aanvullingswet Natuur).

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 416 (MvT Omgevingswet).

⁶ Artikel 2.3 (bevoegd gezag gemeente) en artikel 2.4 (bevoegd gezag waterschap) Bal en artikel 18.2 Omgevingswet

gebiedsgerichte coördinatie van uitoefening van taken door andere overheden en zo provinciaal beleid laten doorwerken naar de taakuitoefening door gemeenten en waterschappen. Dit kan bijvoorbeeld door instructieregels op te nemen in de omgevingsverordening die gelden voor de gemeenten of waterschappen (voor zover dit binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Ow valt). Gemeenten houden bij het vaststellen van het beleid ook rekening met de provinciale omgevingsvisie en programma's.

Provincies hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van het Europese Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) is het uitvoeringsplan van het GLB. In het NSP staat aangegeven hoe Nederland in de periode 2023-2027 bijdraagt aan de doelen van het GLB. Het NSP is gericht op het belonen van duurzaamheid en ondersteunen van een gebiedsgerichte aanpak. Het Rijk en de provincies in samenwerking met de waterschappen zijn onder andere verantwoordelijk voor de regelingen van het GLB en de besteding van middelen. Bijvoorbeeld subsidies voor de agrarische sector gericht op verduurzaming.

2.2.3. Water

Provincies hebben diverse taken op het beleidsterrein water. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de taken en bevoegdheden op het gebied van grondwater en taken en bevoegdheden op het gebied van oppervlaktewater. Bij oppervlaktewater gaat het met name over de waterkwaliteit, bij grondwater speelt ook de waterkwantiteit een rol. Hierna wordt eerst ingegaan op het onderwerp grondwater en daarna op het onderwerp oppervlaktewater in relatie tot de waterkwaliteit.

Op grond van de Drinkwaterwet hebben alle overheden een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Ook vanwege die zorgplicht moeten provincies (en alle andere overheden) aandacht besteden aan de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op bijvoorbeeld innamepunten voor drinkwater uit oppervlaktewater of het grondwater waaruit drinkwater wordt gewonnen.

2.2.3.1. Grondwater

Provincies zijn verantwoordelijk voor de bescherming van het grondwater in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.⁷ In de omgevingsverordening moeten provincies regels opnemen om de kwaliteit van dit grondwater te waarborgen in verband met de drinkwaterwinning.⁸ Als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een risico vormt voor de kwaliteit van het grondwater, zal de provincie dus regels moeten stellen.

De Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) verplicht lidstaten om beschermingszones aan te wijzen rond drinkwaterwinlocaties uit oppervlakte- en grondwater. Binnen

⁷ Artikel 2.18 lid 1 sub c Omgevingswet.

⁸ Artikel 7.11 lid 1 sub b Bkl.

die zones mogen gewasbeschermingsmiddelen niet worden gebruikt of opgeslagen.⁹ Het is echter niet duidelijk of dit verbod uitsluitend geldt voor waterwingebieden, of ook voor de bredere grondwaterbeschermingsgebieden.

Daarnaast noemt de richtlijn ‘kwetsbare gebieden’ waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet worden geminimaliseerd of verboden.¹⁰ Als gebruik toch nodig is, moeten in deze gebieden bij voorkeur biologische of laag-risico middelen worden toegepast. Voorbeelden van kwetsbare gebieden zijn beschermde gebieden onder de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) (KRW), zoals grondwaterbeschermingsgebieden¹¹, zwemwaterlocaties, nutriëntengevoelige gebieden en wateren waar beschermde soorten leven.¹² Op basis van artikel 80a van de Wgb kan Nederland bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in deze kwetsbare gebieden verbieden. Tot nu toe ontbreekt echter een landelijk verbod of vergaande beperkingen voor gebruik in grond- of drinkwaterbeschermingsgebieden. Slechts enkele middelen, met zogenoemde ‘prioritaire stoffen’, zijn verboden en voor 16,3% van de toegelaten middelen gelden specifieke gebruiksbeperkingen in grondwaterbeschermingsgebieden.¹³ Wel geldt een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw (art. 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb)).

In juni 2022 gaf de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (nu: LNV) aan dat provincies bevoegd zijn om beperkingen op te leggen in grondwaterbeschermingsgebieden.¹⁴ De Tweede Kamer riep in november 2022 via een motie op tot een volledig verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden.¹⁵ In mei 2025 bevestigde de minister opnieuw dat provincies het bevoegd gezag zijn om zulke verboden op te stellen, zowel voor grondwaterbeschermingsgebieden als voor waterwingebieden.¹⁶ Verschillende provincies hebben gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en aanvullende regels opgenomen in hun omgevingsverordening over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (zie verder onder 3.2).

Het is onduidelijk of de wijze waarop Nederland artikel 11 lid 2 sub c en artikel 12(b) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden heeft geïmplementeerd correct is. In een audit van 2021 concludeerde de Europese Commissie niet tot een schending van de richtlijn.¹⁷ Hierbij werd echter niet gekeken naar de lokale uitvoeringspraktijk en regelgeving. In een recente uitspraak (juli 2025) concludeerde het Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch juist dat artikel 12(a) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden in

⁹ Artikel 11 lid 2 sub c Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden 2009/128/EG.

¹⁰ Artikel 12 onder b Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden 2009/128/EG.

¹¹ Zie artikel 6 lid 2 en artikel 7 lid 1 van de KRW en Bijlage IV, onder 1(i) bij de KRW.

¹² Zie bijlage IV bij de KRW.

¹³ Zie ook: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024.

¹⁴ Kamerstuk 2022/23, 27 858, nr. 617, p. 2.

¹⁵ Kamerstuk 2022/23, 27 858, nr. 587.

¹⁶ Kamerstuk 2024/25, 27858, nr. 714, p. 48.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit-report/details/4345>

Nederland onvolledig is geïmplementeerd. Dat artikel is vergelijkbaar met artikel 12(b) en vraagt om het verbieden of minimaliseren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gebieden met kwetsbare groepen. De beperkingen in Nederland zien namelijk enkel op professioneel gebruik buiten de landbouw en niet op gebruik binnen de landbouw (waar het meeste gebruik plaatsvindt).¹⁸ Ditzelfde geldt voor gebruik op agrarische percelen in grondwaterbeschermingsgebieden: ook daar gelden voor de landbouw vaak geen of slechts geringe beperkingen (zie hierna par. 3.2). Gelet op de plicht uit artikel 12 van de richtlijn om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op zijn minst te minimaliseren, lijkt het onvoldoende om enkel het niet-agrarische gebruik te beperken.

2.2.3.2. Oppervlaktewater

De KRW bevat doelen voor grondwater en oppervlaktewater. De provincies zijn medeverantwoordelijk voor het behalen van die doelen. Voor (en na) 2027 moeten KRW-oppervlaktewateren in een goede ecologische en chemische toestand verkeren en KRW-grondwaterlichamen in een goede kwantitatieve toestand en goede chemische toestand. De chemische toestand voor grondwaterlichamen wordt verder ingevuld door de Grondwaterrichtlijn (GWR). De opgaven uit de KRW zijn naar nationaal recht vertaald in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Er moet worden voldaan aan de omgevingswaarden en – voor oppervlaktewaterlichamen – een goed ecologisch potentieel worden bereikt.¹⁹

Om uitvoering te geven aan onder andere de doelen en maatregelen van de KRW en de GWR stellen gedeputeerde staten een regionaal waterprogramma vast (artikel 3.8 lid 2 Omgevingswet). In het waterprogramma worden de regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties binnen deze waterlichamen aangewezen. Het behalen van de doelen voor regionale wateren en de andere doelstellingen van de KRW, zoals geen achteruitgang van de toestand (artikel 4.15 Bkl), is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden: het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten.²⁰ In de regionale overleggen over de KRW worden afspraken gemaakt over wie welke maatregelen neemt.

Verder is relevant dat het Rijk samen met de regio in 2023 is gestart met het KRW-impulsprogramma.²¹ De focus is daarbij gericht om te zorgen dat Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten doen wat afgesproken is eventueel aangevuld met verbeteracties om tijdig te voldoen aan de KRW-doelen. In dit kader wordt aan zeven actielijnen gewerkt waarvan de derde actielijn (ketenaanpak stoffen) mede betrekking heeft op het verder terugdringen van de belasting vanuit onder andere de landbouw (mest en gewasbeschermingsmiddelen). Het KRW-impulsprogramma pakt chemische stoffen, waaronder bestrijdingsmiddelen, aan met een uitvoeringsplan van 15 maatregelen.²² Deze maatregelen zien onder andere op de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (maatregel 4 en 5). Zoals de Minister van LNV heeft aangekondigd, wordt de toelating van gewasbeschermingsmiddelen opnieuw beoordeeld voor

¹⁸ Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.43.

¹⁹ Paragraaf 2.2.2. van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

²⁰ Zoals bevestigd in deze kamerbrief: Kamerstukken II 2020-2021, 27625, nr. 532, p. 2.

²¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 632 (Brief van de minister van LNV van 5 juni 2023).

²² *Kamerstukken II 2024/25*, 27625, nr. 716 (Brief van de minister van LNV van 18 juli 2025).

zover het gaat om werkzame stoffen die vallen onder de categorie KRW genormeerde stoffen en waarvan structureel normoverschrijdingen worden gemeten in oppervlaktewater. Hiervoor worden drie sporen uitgewerkt:

1. de ontwikkeling van een selectiemethodiek om stoffen met structurele normoverschrijdingen te selecteren op basis van meetgegevens;
2. de ontwikkeling van een beoordelingsmethodiek waarmee toelatingen kunnen worden getoetst aan de KRW-normen;
3. de verankering van de selectiemethodiek en beoordelingsmethodiek in nationale wet- en regelgeving.²³

Maatregelen 6 en 7 zijn gericht op toezicht en handhaving. In dit kader wordt gewerkt aan een snellere terugkoppeling van monitoringsresultaten zodat nog tijdens een groeiseizoen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden aangepast. Maatregelen 8, 9 en 10 gaan over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hieronder valt ook het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 waarbij de focus ligt op het voorkomen van emissies naar het water.

Meerdere provincies werken aan initiatieven of impulsprogramma's waarin aandacht wordt besteed aan gewasbeschermingsmiddelen.²⁴ Enkele voorbeelden zijn de gezamenlijke aanpak van de provincie Noord-Brabant en de Brabantse waterschappen in de vorm van de KRW-impuls Brabant met daarin een maatregel die ziet op het beperken van erfemissies van gewasbeschermingsmiddelen vanaf spoelplaatsen.²⁵ De provincie Utrecht heeft een uitvoeringsprogramma impuls Kaderrichtlijn water met aanvullende maatregelen waaronder een uitbreiding van het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden.²⁶ De provincie Friesland werkt sinds medio 2023 aan de uitvoering van een initiatiefvoorstel om een beweging op gang te brengen naar het verminderen van het gebruik van pesticiden in Friesland. Dit voorstel is aanvullen op de lopende programma's als Kaderrichtlijn Water en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.²⁷ Het voorstel is gericht op het, waar mogelijk, afbouwen van het gebruik van pesticiden in Friesland in de periode van 2021 tot en met 2030.²⁸

²³ *Kamerstukken II* 2024/25, 27 858, nr. 712 (Brief van de Minister van LNV van 13 mei 2025).

²⁴ *Kamerstukken II* 2024/25, 27625, nr. 716 (Brief van de Minister van IenW van 18 juli 2025). Onder andere de provincie Noord-Brabant, 'KRW-impuls Brabant: samen werken aan schoner en gezonder water – Brabant' en de provincie Utrecht 'Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water 2025-2027'.

²⁵ Zie het overzicht maatregelen KRW-impuls Brabant. Te raadplegen via: <https://www.brabant.nl/onderwerpen/water-bodem/kaderrichtlijn-water/>.

²⁶ Provincie Utrecht, 'Concept Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water 2025-2027 Provincie Utrecht', 15 april 2025. Te raadplegen via: <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/krw-impuls-utrecht-nieuwe-maatregelen-voor-schoon-en-gezond-water>.

²⁷ Zie Bijlage 1 Tussenevaluatie Initiatiefvoorstel van 18 juni 2025, p.2. Te raadplegen via: <https://www.fryslan.frl/tussenevaluatie-initiatiefvoorstel>

²⁸ Provincie Fryslân, 'Naar een schone en gezonde leefomgeving. Nota voor afbouw gebruik van pesticiden in Fryslân 2021-2030'. Te raadplegen via: <https://www.fryslan.frl/naar-een-schone-en-gezonde-leefomgeving>.

2.2.4. Natuur

Provincies zijn verantwoordelijk voor het behalen van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden. In dat kader hebben meerdere provincies bepalingen over gewasbeschermingsmiddelen opgenomen in Natura 2000-beheerplannen (zie paragraaf 3.2).

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in en rondom Natura 2000-gebieden kan in de toekomst intensiveren. Volgens een rapport van CLM is de verwachting dat door het wegvallen van de derogatie meer grasland zal worden omgezet naar andere gewassen.²⁹ Dit geldt eveneens voor het omzetten van grasland naar andere gewassen wanneer bedrijven worden uitgekocht om stikstofemissie te reduceren. Provincies hebben een taak bij het reguleren van dit potentiële veranderende landgebruik en de mogelijke intensivering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die daaraan gekoppeld is. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat gewasbeschermingsmiddelen een belangrijke oorzaak zijn van de afname in de insectenpopulaties³⁰ en de afname van de biodiversiteit.³¹

Vergunningsplicht bij teeltwissels

De Afdeling oordeelde recent, in lijn met de Rechtbank Noord-Nederland,³² dat een teeltwissel naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied zonder natuurvergunning niet toelaatbaar is wanneer het onzeker is welke gevolgen een activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied maar er wel aanwijzingen zijn voor negatieve gevolgen en onderzoek daarnaar ontbreekt.³³ Lelieteelt gaat gepaard met intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hoewel er nog veel onduidelijk is over de effecten hiervan, achtte de Afdeling het – mede gelet op het voorzorgsbeginsel – niet uitgesloten dat deze middelen terechtkomen in het natuurgebied en schade veroorzaken aan habitats en soorten, zoals insecten en vogels. De Afdeling oordeelde dat een afstand van 250 m, zoals door de provincie Drenthe werd aangehouden, niet wetenschappelijk was onderbouwd. Bovendien is de afstand van 250 m afkomstig uit een onderzoeksrapport naar de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen op omwonenden die wonen op een korte afstand van de percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. De onderzoeksgrens van 250 m is dus niet aangehouden omdat daarbuiten effecten (bijvoorbeeld op Natura 2000-gebieden of anderszins), zijn uitgesloten. Ook de toelating van het middel door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) bood volgens de Afdeling onvoldoende garantie dat Natura 2000-gebieden geen schade ondervinden. In aanvulling op de uitspraak van de Afdeling: het Ctgb toetst of een middel veilig is voor mens en dier en geen onaanvaardbare

²⁹ CLM, *Gewasbeschermingsmiddelen en bollen in grondwaterbeschermingsgebieden in Gelderland*, juli 2024, p. 5.

³⁰ Kleijn e.a., *Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken en kennislacunes*, Wageningen Environmental Research 2018; Geiger e.a., 'Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland', *Basic and Applied Ecology* 2010, afl. 11.

³¹ Möhring e.a., 'Successful implementation of global targets to reduce nutrient and pesticide pollution requires suitable indicators', *Nature Ecology & Evolution* 2023, afl. 7.

³² Geactualiseerd Nationaal Actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 10.

³³ ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 (*Holtingerveld*).

milieueffecten heeft.³⁴ Dit is inderdaad een andere, minder strenge toets dan die geldt voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een Natura 2000-activiteit waarbij moet worden onderzocht of er significant effect optreden. Als er geen significante gevolgen zijn, is er geen sprake van een Natura 2000-activiteit. Als de significante gevolgen niet zijn uit te sluiten is een passende beoordeling nodig. Het bevoegd gezag kan vervolgens de omgevingsvergunning alleen verlenen als verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet wordt aangetast.

Uit deze rechtspraak volgt dat een wissel naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied niet zomaar mag plaatsvinden zonder dat eerst goed is onderzocht of dit schade kan opleveren aan de natuur.³⁵ De teler zal in een zogeheten voortoets moeten beoordelen of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen negatieve effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied. Als niet kan worden uitgesloten dat er negatieve effecten zijn, geldt er een omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. In een uitgebreidere ecologische analyse (de passende beoordeling) zullen de mogelijke gevolgen van de intensivering van het gewasbeschermingsmiddelengebruik vervolgens moeten worden onderzocht. Als daaruit geen zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, mag de vergunning niet worden verleend (art. 8.74b Bkl), tenzij voldaan is aan de zogeheten (zeer strikte) ADC-voorwaarden. Aan het vereiste van een “dwingende redenen van groot openbaar belang” (D) zal bij sierteelt niet snel zijn voldaan, aangezien die teelten niet bijdragen aan de voedselvoorziening. Bij voedselgewassen zal het vereiste van “compenserende maatregelen” lastig zijn, met name omdat het lastig is een schadelijk effect te compenseren wat door een gebrek aan kennis niet goed in te schatten is.

De uitspraak ziet op een potentieel zeer groot gebied. Volgens de Raad van State volstaat een afstand van 250 meter tot aan het natuurgebied niet om schadelijke gevolgen te kunnen uitsluiten. Er is geen wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens en dit kan ook per middel verschillen. Als gevolg hiervan heeft de Provincie Drenthe besloten dat de uitspraak in principe geldt voor het gehele grondgebied. Alle telers zullen bij een nieuwe teelt moeten aantonen dat de teelt geen enkel risico vormt voor Natura 2000-gebieden. Alleen dan is geen vergunning nodig.³⁶

In opdracht van de Provincie Drenthe heeft advocatenkantoor Pels Rijcken zich gebogen over de reikwijdte en gevolgen van deze uitspraak.³⁷ De conclusie is dat de uitspraak waarschijnlijk ook relevant is voor andere percelen en andere Natura 2000-gebieden dan het gebied waar de uitspraak op zag. Bovendien ligt het voor de hand dat de Afdeling dezelfde redenering zal volgen bij wissels naar andere teelten, zeker intensief bespoten teelten zoals aardappelen en bloembollen. Het kan zijn dat de uitspraak enkel relevant is voor teelten waarin gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt waarvan bewezen is (door metingen) dat ze in Natura 2000-gebieden terecht komen. Van andere middelen kan mogelijk worden aangenomen dat deze zich nauwelijks buiten de akker verspreiden. Wij willen hier een

³⁴ Artikel 4 Verordening 1107/2009.

³⁵ Op grond van artikel 16.53c, Omgevingswet (en artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn, 92/43/EEG).

³⁶ Beleidsnotitie Lelieteelt in Drenthe 2025-2028

³⁷ Bijlage 1 bij Beleidsnotitie Lelieteelt in Drenthe 2025-2028.

nuancering op aanbrengen. Allereerst baseert men zich hier op een onderzoek van Meten=Weten waarbij in vier Natura 2000 gebieden, 12 verschillende middelen werden aangetroffen.³⁸ Dit is echter slechts een beperkt onderzoek, zodat de algemene conclusie dat andere middelen niet verspreiden buiten de akker niet gerechtvaardigd is. Dit blijkt uit een zeer recent uitgebreider onderzoek van de Vlinderstichting (van latere datum dan advies van Pels Rijcken). Daarbij zijn in tien Natura 2000-gebieden monsters genomen en in totaal 51 gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen. Het overgrote gedeelte daarvan (47 stoffen) mogen nog steeds worden gebruikt in Nederland.³⁹ Het is aannemelijk dat de lijst van stoffen die in Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen zal groeien naarmate er meer bodemonsters genomen worden.

Een punt dat nog niet geheel is uitgekristalliseerd, is wanneer er sprake is van een teeltwissel die geldt als nieuw project waarbij een voortoets (en evt. een passende beoordeling) gedaan moet worden en wanneer er sprake is van een bestaande activiteit. In het bijzonder is de vraag of er ook een natuurvergunningsplicht is als een teelt al voor aanwijzing van het Natura 2000-gebied op een perceel heeft plaatsgevonden, maar niet onafgebroken. Dat laatste is gebruikelijk bij wisselteelten. Verder geeft Pels Rijcken aan dat, voor zover geen sprake is van één-en-hetzelfde-project, de vraag is of de wijzigingen die hebben plaatsgevonden aangemerkt kunnen worden als zogeheten ‘standaardonderdelen’ die in de voortoets mogen worden betrokken. Er is meer rechtspraak nodig om op deze punten duidelijkheid te verkrijgen.

Een teler zal als gevolg van deze uitspraak, aldus Pels Rijcken, moeten aantonen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat schadelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen uitblijven. Dit is een behoorlijke opgave omdat er nog veel onduidelijk is over de werking van gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁰ Provincies die de vergunning willen toekennen staan voor de welhaast ondoenlijke opgave om de gecombineerde effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden te beoordelen. Gevolg zal zijn dat provincies, bij een gebrek aan kennis, in veel gevallen de vergunning zullen moeten weigeren. De teeltwissel kan dan niet plaatsvinden. Het is dan ook essentieel dat er vanuit het Ctgb richtlijnen komen of, liever nog, gebruiksvoorschriften per middel waaruit blijkt wat de veilige afstand is tot aan een Natura 2000-gebied. Provincies missen de kennis en de mankracht om bij iedere teeltwissel de mogelijke effecten van een (cocktail aan) gewasbeschermingsmiddelen op een Natura 2000-gebied te beoordelen.

³⁸ M. Mantingh & J. Buijs, *Onderzoek naar de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in vier natura 2000 gebieden in Drenthe en de mogelijke invloed van de afstand van natuurgebieden tot landbouwgebieden op de belasting met bestrijdingsmiddelen*, Mantingh Environment and Pesticides: Assen/ Buijs AgroServices, Bennekom 2020.

³⁹ <https://www.stichtingmobilisation.nl/assets/downloads/pesticiden-in-natura2000-gebieden.pdf>

⁴⁰ Zie Beleidsnotitie Lelieteeft in Drenthe 2025-2028 en bijlage 1 bij deze notitie voor het advies van Pels Rijcken.

Door deze rechtspraak dient bij een wissel naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied voortaan een passende beoordeling te worden uitgevoerd.⁴¹ Provincies staan daardoor voor de uitdaging om de gecombineerde effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden te beoordelen. Als een significant effect niet kan worden uitgesloten, mag de natuurvergunning niet worden verleend. Deze vergunningplicht geldt niet voor bestaande, activiteiten die al ongewijzigd plaatsvonden vóór aanwijzing van het Natura 2000-gebied, zoals langdurige bollenteelt op eenzelfde perceel.

Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden

Op grond van artikel 12(b) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) moet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen Natura 2000-gebieden worden verboden of geminimaliseerd. In Nederlandse Natura 2000-gebieden bevindt zich ook landbouwgrond, zo blijkt uit onderzoek van Natuur & Milieu uit 2024.⁴² Van de totale oppervlakte Natura 2000-gebieden op land, is in 2022 19% agrarisch land: 58.891 hectare. Daarvan is 54.736 hectare tijdelijk of permanent grasland en 4.155 hectare bouwland. Er zijn Natura 2000-gebieden waar een procentueel aanzienlijk deel van het natuurgebied bestaat uit bouwland.

De verplichting tot minimalisatie uit artikel 12(b) geldt alleen voor percelen binnen het Natura 2000-gebied, niet voor aangrenzende gronden. Ook hier geldt dat de voorkeur moet worden gegeven aan biologische of laag-risico middelen. Op basis van artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan Nederland bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in deze kwetsbare gebieden verbieden. Dat is niet gebeurd. Wel geldt een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw (art. 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Men leek ervanuit te gaan dat daarmee het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Natura 2000-gebieden zou worden voorkomen. Dat is echter onjuist, omdat er in veel provincies ook landbouwgrond in deze natuurgebieden ligt.

In een audit van 2021 concludeerde de Europese Commissie niet dat de richtlijn door Nederland geschonden wordt.⁴³ Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch oordeelde echter dat artikel 12(a) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden, met een vergelijkbare plicht tot minimalisatie in gebieden met kwetsbare groepen, in Nederland onvolledig is geïmplementeerd. De beperkingen gelden namelijk enkel voor professioneel gebruik buiten de landbouw, terwijl het meeste gebruik plaatsvindt binnen de landbouw.⁴⁴ Dit is niet anders in Natura 2000-gebieden: ook daar gelden voor de landbouw vaak geen of slechts geringe beperkingen (zie hierna par. 3.2). Gelet op de plicht uit artikel 12 om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ook in die gebieden te minimaliseren, lijkt het ons onvoldoende om enkel het niet-agrarische gebruik te beperken.

⁴¹ Op grond van artikel 16.53c, Omgevingswet (en artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn, 92/43/EEG).

⁴² Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water - Schending van Europese verplichtingen, Natuur & Milieu mei 2024, p. 56 e.v.

⁴³ <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit-report/details/4345>

⁴⁴ Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.43.

Volgens het Rijk moeten provincies waar nodig specifieke gebiedsgerichte maatregelen over het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen opnemen in (beheer)plannen om de kwaliteits- en instandhoudingsdoelen te realiseren.⁴⁵ Provincies moeten, waar nodig, gebiedsgerichte maatregelen opnemen in beheerplannen om aan de kwaliteits- en instandhoudingsdoelen te voldoen. Nederland kan op basis van artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden via AMvB een verbod instellen voor gebruik in kwetsbare gebieden, maar heeft dat tot nu toe niet gedaan.

Maatregelen ter voorkoming van verslechtering

Naast de maatregelen die provincies kunnen treffen in het Natura 2000-beheerplan (zie hierna onder 4.2), kunnen zij ook maatwerkregels stellen in de omgevingsverordening of maatwerkvoorschriften treffen als een activiteit verslechterende of verstorende gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied.⁴⁶ Deze maatregelen kunnen mede getroffen worden ter handhaving van de voor eenieder geldende zorgplicht uit artikel 11.6 Bal: het voorkomen, herstellen of – indien nodig – nalaten van activiteiten met schadelijke gevolgen voor Natura 2000. Denk bijvoorbeeld aan spuitbeperkingen bij een teeltwissel naar een intensief bespoten (niet-biologische) gewas nabij een Natura 2000-gebied. In het Natura 2000-beheerplan kan de provincie bovendien expliciet benoemen in bepaalde gevallen gebruik te zullen maken van het instrument van maatwerkvoorschriften.

Tot slot zijn provincies verplicht regels te stellen ter bescherming en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken van het Natuurnetwerk Nederland (zie paragraaf 7.3.1 Bkl). Daarnaast is de provincie (of in sommige gevallen de staatssecretaris van LNV) bevoegd gezag voor flora- en fauna-activiteiten. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan van invloed zijn op de (instandhouding en) bescherming van soorten. Op 17 juli 2025 heeft de Europese Commissie een met redenen omkleed advies gestuurd aan Nederland vanwege vermeende schending van de Vogelrichtlijn ten aanzien van de bescherming van de grutto.⁴⁷ Bij de nadere uitwerking van de maatregelen ter bescherming van de grutto zijn de provincies betrokken.

De Natuurherstelverordening (EU) 2024/1991⁴⁸

De Natuurherstelverordening bevat een aantal verplichtingen die raken aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het is nog niet duidelijk welke bestuursorganen uitvoering moeten gaan geven aan deze verordening. Gelet op de taken van provincies op het gebied van natuur (Natura 2000, NNN, soortenbescherming) is het goed denkbaar dat provincies een belangrijke rol zullen krijgen bij het halen van de doelen uit de verordening. Een aantal bepalingen uit de verordening kan van overheden vragen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken.

⁴⁵ Geactualiseerd Nationaal Actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 10.

⁴⁶ Artikel 11.7-11.9 van het Bal (voor de Omgevingswet: artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming).

⁴⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_25_1628.

⁴⁸ Deze informatie is een samenvatting van een (vooralsnog niet openbare) notitie van Sjoerd van Muiswinkel, jurist bij de Vogelbescherming.

Allereerst vraagt de verordening om “passende en doeltreffende” maatregelen die de diversiteit van bestuivers verbetert en bestuiverpopulaties vanaf 2031 doen toenemen totdat een “bevredigend niveau” is bereikt (art. 10 lid 1). Maatregelen moeten worden opgenomen in een nationaal herstelplan. Bijlage VII noemt als voorbeeld: “Het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen [...] stopzetten of verminderen.”⁴⁹ Verder moeten herstelmaatregelen worden getroffen om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren.⁵⁰ Minstens twee landbouwecosysteem-indicatoren moeten een “bevredigende niveau” bereiken.⁵¹ Deze indicatoren zijn: i) de graslandvlinderindex, ii) de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland en iii) het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. Graslandvlinders kunnen schade ondervinden door blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen. Om als ‘landschapselementen met hoge diversiteit’ mee te tellen voor het te behalen percentage, mogen deze landschapselementen niet worden behandeld met bestrijdingsmiddelen.⁵²

2.2.5. Gezonde leefomgeving

Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in standhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving (artikel 1.3 aanhef en onder a Omgevingswet). Op grond van de Omgevingswet moet een bestuursorgaan van de provincie taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld (artikel 2.1 lid 1 Omgevingswet). Dit betekent dat de provincie, net als andere overheden, bij het uitoefenen van haar taken en bevoegdheden het belang van een gezonde leefomgeving moet betrekken.

In de praktijk is het leefmilieu een belangrijke factor voor het bepalen van de gezondheid van de mens. Door de integrale benadering van de fysieke leefomgeving kan gezondheid als specifiek belang een plek krijgen in de ruimtelijke afweging. In de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen is het gezonde basisniveau voor de meeste omgevingsinvloeden op de gezondheid geborgd met normstellingen. Deze normstellingen zijn opgenomen in de vorm van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.⁵³ Provincies kunnen in de omgevingsverordening ook, aanvullend op de omgevingswaarden van het Rijk, eigen omgevingswaarden stellen om het belang van gezondheid te waarborgen. In dat geval is monitoring van de omgevingswaarden verplicht. Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde dan is de provincie verplicht om een programma vast te stellen.

⁴⁹ Bijlage VII van de Natuurherstelverordening, punt 19. Ook de Preambule van de verordening noemt “dat er aanzienlijke uitdagingen blijven bestaan bij het aanpakken van de oorzaken van de daling van het aantal bestuivers, waaronder het gebruik van bestrijdingsmiddelen (Preambule van de Natuurherstelverordening, punt 52). Zie ook punt 53 van de Preambule en DE Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, ‘Herziening van het EU-initiatief inzake bestuivers Een “New Deal” voor bestuivers’.

⁵⁰ Artikel 11, eerste lid, Natuurherstelverordening.

⁵¹ Artikel 11, tweede lid, Natuurherstelverordening.

⁵² Bijlage IV van de Natuurherstelverordening.

⁵³ Kamerstukken II/2013/14, 33 962, nr. 3, p. 283 (MvT Omgevingswet).

Door het gelijktijdig optreden van meerdere omgevingsinvloeden (cumulatie) kunnen gevolgen optreden voor de gezondheid van de mens.⁵⁴ Het lokale bevoegd gezag kan dan ingrijpen en maatregelen treffen. Vanwege het subsidiariteitsbeginsel is eerst het college van burgemeester en wethouders aan zet, tenzij er sprake is van een provinciaal belang en wanneer het gemeentebestuur het belang van gezondheid niet op een doelmatige en doeltreffende wijzen kan behartigen. De Afdeling oordeelde in haar uitspraak van 19 juli 2023 (onder verwijzing naar haar uitspraak van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556) dat gekeken moet worden naar het toepasselijke toetsingskader om te beoordelen of het bevoegd gezag uit voorzorg mag besluiten een activiteit niet toe te staan vanwege onduidelijkheid over de mogelijke gezondheidsrisico's.⁵⁵ In die uitspraak werd geoordeeld dat het bevoegd gezag (de gemeente) bij de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft en de betrokken belangen moet afwegen. Het bevoegd gezag heeft daarbij de ruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.⁵⁶ Ook bij de wijziging van het omgevingsplan heeft het bevoegd gezag beleidsruimte om het gezondheidsbelang te betrekken bij de afweging van de belangen. Daarnaast hebben de rechtbanken Noord-Nederland, Oost-Brabant, Limburg en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een (gedeeltelijk) verbod opgelegd op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de lelieteelt vanwege het risico voor de gezondheid van omwonenden.⁵⁷

Voor milieubelastende activiteiten geldt daarnaast de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal. Deze zorgplicht houdt in ieder geval in dat onder andere alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.

Ten slotte is van belang dat het EU-recht van lidstaten vraagt kwetsbare groepen te beschermen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen. Op grond van artikel 12(a) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden moet het gebruik van pesticiden in gebieden met kwetsbare groepen worden geminimaliseerd. Als voorbeelden noemt de richtlijn parken, openbare tuinen, sport- en recreatieterrains, schoolterreinen en speelplaatsen, en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen, maar dit is geen limitatieve lijst. Onder kwetsbare groepen vallen: zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, ongeboren kinderen, zuigelingen, kinderen en ouderen, alsmede werknemers en bewoners die gedurende langere tijd blootstaan aan hoge doses pesticiden (art. 3, punt 14 EGV). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze Europese verplichting heeft het Rijk grotendeels bij gemeenten gelegd.⁵⁸ In een recente uitspraak concludeerde het Gerechtshof 's-Hertogenbosch dat artikel 12(a) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden, die vraagt om bescherming van kwetsbare groepen

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 283 (MvT Omgevingswet).

⁵⁵ ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3.

⁵⁶ ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3.

⁵⁷ Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

⁵⁸ Geactualiseerd Nederlands actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 19. Volgens het Rijk kunnen gemeenten, aanvullend op de risicobeoordeling van middelen: “*in nieuw op te stellen bestemmingsplannen (Ruimtelijke Ordening) regels opstellen die bijdragen aan het verminderen van het risico op blootstelling*”.

tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen, in Nederland onvolledig is geïmplementeerd is.⁵⁹ Het is nog mogelijk dat er tegen deze uitspraak cassatie wordt ingesteld bij de Hoge Raad.

2.2.6. Zeer zorgwekkende stoffen

Zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 al is toegelicht zijn in afdeling 3.6 van het Bal bedrijfstakken aangewezen binnen de agrarische sector. Per bedrijfstak is aangegeven welke algemene regels uit hoofdstuk 4 van het Bal of modules uit hoofdstuk 5 van het Bal van toepassing zijn op de specifieke milieubelastende activiteiten die binnen een bedrijfstak vallen.⁶⁰ Paragraaf 5.4.3 Bal bevat een module over zeer zorgwekkende stoffen. In deze paragraaf is de verplichting opgenomen om een vermijdings- en reductieprogramma op te stellen. Het bevoegd gezag (meestal het college van burgemeester en wethouders) moet elke vijf jaar worden geïnformeerd over de emissie van zeer zorgwekkende stoffen. Voor de bedrijfstakken binnen de agrarische sector is deze module niet ‘aangezet’. Dit betekent dus dat bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven of akkerbouwbedrijven niet hoeven te voldoen aan de regels van de module over zeer zorgwekkende stoffen. Het is in theorie mogelijk om ook aan deze bedrijven de verplichting op te leggen om te voldoen aan de regels over zeer zorgwekkende stoffen, maar dan is nog steeds het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor naleving van de regels door deze bedrijven.

2.2.7. VTH

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de bedrijven in de agrarische sector op grond van het Bal, is de gemeente het bevoegd gezag (uitgevoerd door de omgevingsdienst als onderdeel van het basistakenpakket). Gemeenten zijn ook bevoegd gezag voor toezicht en handhaving op de regels in het omgevingsplan. Provincies zijn bevoegd gezag voor onder meer de regels over complexe bedrijven die zijn aangewezen in afdeling 3.3 van het Bal (maar agrarische bedrijven zijn in het algemeen geen complexe bedrijven) en voor direct werkende regels in de omgevingsverordening. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor lozingsactiviteiten op regionaal water die afkomstig zijn van de milieubelastende activiteiten die in het Bal zijn aangewezen (denk bijvoorbeeld aan de regels over spuitvrije zones langs oppervlaktewaterlichamen) en voor alle regels die zij hebben opgenomen in de waterschapsverordening. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De NVWA controleert of telers en loonwerkers zich houden aan de voorschriften voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die zijn opgenomen in de Wgb.

De provincie heeft tot taak om te zorgen voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Voor de VTH-taken is dat geconcretiseerd in artikel 18.26 Omgevingswet: gedeputeerde staten moeten binnen de provincie zorgdragen voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door gemeenten, waterschappen en de provincie. Daartoe wordt regelmatig overleg gevoerd. In de

⁵⁹ Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, r.o. 3.43.

⁶⁰ Modules bevatten regels die bij veel activiteiten terugkomen. Om onnodige herhaling te voorkomen zijn deze regels ondergebracht in modules in hoofdstuk 5. Vanuit hoofdstuk 4 kan ook naar de modules in hoofdstuk 5 worden verwezen.

praktijk blijkt dat handhaving lastig of soms zelfs onmogelijk is. Met handhaving kan niet voorkomen worden dat er middelen worden aangetroffen.

2.3. Andere instrumenten

Naast de publiekrechtelijke instrumenten kunnen provincies ook gebruik maken van privaatrechtelijke instrumenten (zoals voorwaarden in pachtcontracten en overeenkomsten) en niet-juridische instrumenten waaronder: kennisuitwisseling, een handreiking, lobby of omgevingsbeleid. Ook deze instrumenten kunnen bijdragen bij het bereiken van het beoogde doel: beperken van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Bij kennisuitwisseling kan onder andere gedacht worden aan cursussen, praktijkdagen of een toolbox. Met name het delen van kennis met telers is een belangrijk aandachtspunt omdat uit meerdere inspecties van de NVWA blijkt dat telers niet goed op de hoogte zijn van de regels of bijvoorbeeld niet weten dat hun perceel in een grondwaterbeschermingsgebied is gelegen.⁶¹

Het ontwikkelen van een handreiking met voorbeelden van regels over gewasbeschermingsmiddelen, zoals spuitvrije zones, biedt voor overheden een concreet aanknopingspunt om regels te stellen. Overheden kunnen dan aan de slag met het implementeren van de regels in de omgevingsverordening, het omgevingsplan of de waterschapsverordening. In dat kader kunnen op regionaal niveau afspraken worden gemaakt over het laten doorwerken van regels in programma's, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen. Daarbij kan een afweging worden gemaakt om bijvoorbeeld in te zetten op uniforme regelingen of indien nodig juist meer locatie specifieke regels.

Er zijn nog andere instrumenten waar provincies gebruik van kunnen maken met betrekking tot het onderwerp gewasbeschermingsmiddelen. Gedacht kan worden aan het uitsluiten van gewasbeschermingsmiddelen in pachtovereenkomsten, subsidieregelingen voor innovatieve spuittechnieken en het sluiten van convenanten.

2.4. Taken en bevoegdheden andere overheden

Rijk

Op Rijksniveau zijn regels over gewasbeschermingsmiddelen te vinden in het Bal en in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb). In de Wgb en Bgb staan regels over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de markt en over de gebruiksvoorschriften die bij het toepassen van die middelen moeten worden opgevolgd. Een voorbeeld daarvan is het verbod op gewasbeschermingsmiddelen met prioritair stoffen⁶² in grondwaterbeschermingsgebieden en de strengere uitspoelnorm die daar geldt.⁶³

⁶¹ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/inspectieresultaten>

⁶² Artikel 27a Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

⁶³ Artikel 8e Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden: er mag 0,01 µg/liter van een middel in het grondwater terechtkomen, terwijl dit normaal 0,1 µg/liter mag zijn.

De Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening (1107/2009) regelt de toelating van gewasbeschermingsmiddelen in twee fasen: eerst moet de werkzame stof op EU-niveau worden goedgekeurd, daarna het eindproduct op nationaal niveau. Deze toelating is gericht op het beschermen van mens, dier en milieu, wat zwaarder weegt dan landbouwkundige belangen. Zowel op EU- als lidstaatsniveau vindt een uitgebreide risicobeoordeling plaats, waarbij ook hulpstoffen en combinaties van stoffen worden meegenomen. In Nederland is het Ctgb verantwoordelijk voor de nationale toelating. Onder het systeem van zonale beoordeling voert één lidstaat de risicobeoordeling uit voor andere landen binnen dezelfde klimaatzone, maar het Ctgb blijft verplicht om actief de nieuwste wetenschappelijke inzichten te betrekken. Het voorzorgsbeginsel speelt hierbij een belangrijke rol. Het Ctgb heeft aangekondigd met aanpassingen in zijn toetsingsmodellen te komen. Een uitgebreide toelichting op de toelatingsprocedure is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

Gemeenten

Gemeenten hebben de opdracht om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daartoe behoort ook de keuze in hoeverre agrarische functies in de omgeving van woonfuncties of natuurfuncties worden toegelaten, en onder welke voorwaarden agrarische activiteiten kunnen worden verricht gelet op de gevolgen voor bewoners en de natuur.

De gemeenten zijn bevoegd gezag voor de algemene regels uit het Bal over milieubelastende activiteiten binnen de agrarische sector. In artikel 2.12 van het Bal is de bevoegdheid opgenomen voor gemeente om maatwerkregels te stellen over milieubelastende activiteiten, waarmee zij ook invulling kunnen geven aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Op grond van het Bal kunnen gemeenten ook aanvullende meldplichten of vergunningplichten opnemen (artikelen 2.14 en 2.15 Bal). Daarnaast bevat de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (128/2009/EG) een verplichting voor lidstaten om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verbieden of minimaliseren in gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen (zoals zwangere vrouwen, kinderen en ouderen) worden gebruikt.⁶⁴ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze bepaling heeft het Rijk bij gemeenten gelegd.⁶⁵

Waterschappen

De waterschappen zijn als regionale waterbeheerder verantwoordelijk voor het nemen van beheersmaatregelen voor regionale wateren. Bij het opstellen van het waterbeheerprogramma moeten waterschappen rekening houden met het regionale waterprogramma. Het waterschap is ook het bevoegd gezag voor lozingsactiviteiten op een regionaal water of een zuiveringstechnisch werk. Bij lozingen op rijkswateren is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag.

⁶⁴ Artikel 12 onder a van Richtlijn 128/2009/EG.

⁶⁵ Zie het Geactualiseerd Nederlands actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 18.

3. Huidige provinciale inzet

3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt op basis van de omgevingsverordeningen, omgevingsvisies en Natura 2000-beheerplannen in beeld gebracht wat provincies op dit moment al doen om nadelige gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen gebruik te beperken en wat de kansen en bedreigingen zijn van de provinciale inzet van instrumenten.

3.2. Inventarisatie huidige provinciale inzet

In [bijlage 1](#) is een overzicht opgenomen van de landbouwvisies en omgevingsvisies in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen per provincie. Hieronder volgt een korte samenvatting van de inventarisatie van de landbouwvisies, omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en Natura 2000-beheerplannen.

Landbouw- en omgevingsvisies

In bijna alle landbouwvisies en omgevingsvisies wordt in meer of mindere mate aandacht besteed aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, in het bijzonder het terugdringen van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en het bevorderen van alternatieven zoals biologisch gewasbeschermingsmiddelen. De meeste provincies koppelen het thema gewasbeschermingsmiddelen aan andere milieudoelen. Daarbij spelen onder andere het belang van een vitale bodem, gezondheid, waterkwaliteit en bescherming van het milieu een rol. In een aantal visies wordt niet concreet een uitspraak gedaan over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Omgevingsverordening

Provincies stellen in de omgevingsverordening regels over activiteiten in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden

Vroeger waren provinciale regels op milieugebied gebaseerd op de IPO Model provinciale milieuverordening. Zo stond in deze modelverordening (versie uit 2008) dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in waterwingebieden verboden was. Dat verbod gold niet voor grondwaterbeschermingsgebieden. Tegenwoordig geldt slechts in zes van de provincies een verbod op gewasbeschermingsmiddelengebruik in waterwingebieden. In Flevoland zijn gewasbeschermingsmiddelen in deze gebieden enkel verboden als dat door het Ctgb of nationale wetgeving is bepaald. In vijf provincies mogen geen schadelijke stoffen worden gebruikt. Het is vaak onduidelijk in hoeverre gewasbeschermingsmiddelen daaronder vallen. Wat als schadelijke stof kwalificeert, verschilt sterk per provincie. In vijf provincies bestaat een uitzondering op dit verbod voor klein gebruik rondom woningen en gebouwen of gebruik van minder dan 25 kg of 25 liter.

In grondwaterbeschermingsgebieden heeft geen van de provincies een verbod doorgevoerd op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Twee provincies hebben hierover geen regels opgenomen en drie provincies staan het gebruik toe van door het Ctgb toegelaten gewasbeschermingsmiddelen toe.

Zeven provincies verbieden of beperken het gebruik van schadelijke stoffen, maar zoals gezegd is het vaak onduidelijk welke gewasbeschermingsmiddelen als “schadelijk” worden aangemerkt. Het betreft vaak zeer technische, voor de gemiddelde persoon lastig te doorgronden wetgeving. Vaak mogen schadelijke stoffen overigens gebruikt worden onder drempelwaarden die zo hoog liggen (bijvoorbeeld 500 tot 5000 kilogram) dat dit feitelijk nauwelijks een beperking oplevert. In Gelderland is recent een verbod op bollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden ingevoerd, met uitzondering van biologische teelten.

Hierna volgt een overzicht van de regels per provincie:⁶⁶

Drenthe

Het is verboden om in waterwingebieden bestrijdingsmiddelen te hebben of te gebruiken (art. 6.4 lid 1 sub a en lid 2 sub b Omgevingsverordening Drenthe). Er geldt geen soortgelijk verbod in grondwaterbeschermingsgebieden. Wel is het verboden om bedrijfsmatig gebruik te maken van voor het grondwater schadelijke stoffen (art. 6.6 lid 1, sub b). Een gewasbeschermingsmiddel voldoet daaraan als het: “Als voor het grondwater schadelijke stof wordt aangemerkt een (potentieel) zeer zorgwekkende stof, zoals vastgesteld door het RIVM.” (art. 6.6 lid 2). Het RIVM schat dat 20% van de toegelaten bestrijdingsmiddelen één of meer zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevat en dat 10% een potentiële ZZS bevat.⁶⁷

In afwijking van de standaard-bufferzones die landelijk is voorgeschreven, een bredere spuitvrije zone van 4 meter (met enkele uitzonderingen voor onkruidbestrijding) tot aan oppervlaktewater in GWB-gebied Drentsche Aa (art. 6.16 lid 2).

Flevoland

Er geldt een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondbeschermingsgebieden (art. 4.4 lid 2 Omgevingsverordening Flevoland). Dit verbod “geldt niet, indien uit de toelatingsbeschikking blijkt dat het middel in een met het oog op de bescherming van het grondwater aangewezen gebied mag worden toegepast” (art. 4.5 lid 1 Omgevingsverordening Flevoland). Dezelfde regel geldt voor waterwingebieden (zie art. 4.6 lid 2 en 4.7 lid 2 Omgevingsverordening Flevoland). Het Ctgb laat het gebruik van veel gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden toe.

Friesland

⁶⁶ Dit overzicht is een update van een eerder onderzoek uit 2024 (gepubliceerd in het rapport: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024). Zie verder ook: Ravensbergen, P., J. Bremmer, H. Huiting, R. Kruijne, B. Lotz, W. Hennen, R. Paalman, C. Daatselaar, 2025. Impactanalyse stoppen van gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden; Verdiepende studie op quickscan. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-014, Bijlage bij: *Kamerstukken II* 2024/25 27858, nr. 712 (Brief van de Minister van LNV van 13 mei 2025).

⁶⁷ Komen & Wezenbeek, *Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen in bestrijdingsmiddelen*, RIVM-rapport 2022, p. 3, 9-10.

De Omgevingsverordening van de provincie Fryslân bepaalt dat het verboden is schadelijke stoffen te gebruiken in waterwingebieden (art. 4.45 sub a, in combinatie met bijlage 4.5 onder p). Hoewel er voor grondwaterbeschermingsgebieden ook een verbod geldt op het hebben van schadelijke stoffen (art. 4.49 sub a Omgevingsverordening Fryslân) is hierop expliciet een uitzondering gemaakt (in art. 4.50 lid 1, sub f Omgevingsverordening Fryslân) voor “het gebruik van krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in grondwaterbeschermingsgebieden toegestane bestrijdingsmiddelen”. Hier meende de provincie dat er geen aanvullende beperkingen nodig zijn boven de landelijke wetgeving (toelichting bij art. 4.50 Omgevingsverordening Fryslân).

Gelderland

In Gelderland geldt ingevolge de omgevingsverordening een verbod op het gebruik van schadelijke stoffen (art. 4.19 lid 1 sub a Omgevingsverordening Gelderland.) in waterwingebieden en in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 4.21 lid 1 sub d Omgevingsverordening Gelderland). De Bijlage bij het begrip "schadelijke stoffen" uit de bijlage Begripsbepalingen, bevat een niet-limitatieve (zeer technische) lijst van schadelijke stoffen. Uiterlijk vier weken voorafgaand aan het gebruik van schadelijke stoffen moet daarvan melding gemaakt worden bij Gedeputeerde Staten (art. 4.21 Omgevingsverordening Gelderland). Biociden worden expliciet op de lijst met schadelijke stoffen genoemd, maar gewasbeschermingsmiddelen niet.

Vanwege het intensieve gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft Gelderland recent een verbod op niet-biologische bollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden ingevoerd (art. 4.20 lid 1, sub f en lid 3 Omgevingsverordening Gelderland).

Groningen

In waterwingebieden geldt een verbod op het gebruik van schadelijke: "Als milieubelastende activiteiten in een waterwingebied worden aangewezen het brengen van schadelijke vaste of vloeibare stoffen in of op de bodem en het verrichten van handelingen die dit tot gevolg kan hebben" (art. 4.35 lid 1 jo. Art. 37 Omgevingsverordening Groningen). Onder schadelijke stof wordt in ieder geval verstaan: “gewasbeschermingsmiddelen, biociden, cosmetische producten, geneesmiddelen en diergeneesmiddelen met een eigenschap als bedoeld onder b tot en met e” (4.28 sub f Omgevingsverordening). Het gaan niet om alle chemische gewasbeschermingsmiddelen maar enkel om middelen die bodembedreigende stoffen of mengsels bevatten en carcinogene, mutagene, reprotoxische en hormoonverstorende stoffen en mengsels.

Voor grondwaterbeschermingsgebieden is als milieubelastende activiteit ook “het houden, gebruiken of vervoeren van schadelijke stoffen” genoemd (art. 4.36 sub a en art. 4.39 sub a Omgevingsverordening). Echter, deze activiteiten zijn, anders dan in waterwingebieden, niet per definitie verboden. De provincie kan namelijk voor deze activiteiten een omgevingsvergunning verstrekken (art. 4.40 Omgevingsverordening).

Limburg

De Omgevingsverordening Limburg verbiedt het gebruik van sommige gevaarlijke stoffen in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden (art. 4.30-4.31). Het gaat daarbij om stoffen die

mutageen, kankerverwekkend, giftig zijn voor de voortplanting of een specifiek aangewezen stof (zoals een kwik- of arseenverbinding) bevat in een concentratie van meer dan 0,1% (zie onderdeel A van bijlage III bij de verordening). De meeste gewasbeschermingsmiddelen die bewezen deze eigenschappen hebben, worden niet toegelaten.

Daarnaast zijn er stoffen die in deze gebieden alleen gebruikt mogen worden onder bepaalde drempelwaarden (art. 4.32). Afhankelijk van de gevarenklassen mag e maximaal 500 kg of 0,5 m3 worden gebruikt of 5000 kg of 5 m3. Dit levert geen wezenlijke beperkingen op aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waarbij doorgaans slechts enkele kilo's per hectare nodig zijn.

Noord-Brabant

In waterwingebieden is het gebruik of aanwezig hebben van een schadelijke stof verboden (art. 3.24-3.25 Omgevingsverordening Brabant). In ieder geval als schadelijk stof worden aangemerkt: gewasbeschermingsmiddelen en biociden (art. 3.21). De uitzondering voor gering gebruik rondom woningen en gebouwen geldt expliciet niet voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden (art. 3.24 lid 2 sub f).

In grondwaterbeschermingsgebieden wordt het gebruik van bestrijdingsmiddelen ook aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.29 in combinatie met art. 3.21 Omgevingsverordening). Echter, daarvan is expliciet uitgezonderd: “het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden waarvoor geen restrictie is opgenomen in het wettelijk gebruiksvoorschrift voor toepassing in grondwaterbeschermingsgebied” (art. 3.29 lid 2 sub c Omgevingsverordening).

Overijssel

In Overijsselse waterwingebieden is het verboden om schadelijke stoffen te hebben of te gebruiken (art. 3.28 lid 1 Omgevingsverordening Overijssel). Daartoe behoren in ieder geval gewasbeschermingsmiddelen en biociden (art. 3.27 lid 3). De Omgevingsverordening bevat echter geen soortgelijk direct verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden.

Wel is het op grond van artikel 3.35 verboden om in grondwaterbeschermingsgebieden lozingen op of in de bodem te doen van koelwater, afvalwater dan wel overige vloeistoffen, waarin schadelijke stoffen voorkomen. Schadelijke stoffen zijn. Het gaat om stoffen waarvan: “verwacht kan worden dat ze de bodem en het grondwater verontreinigen of kunnen verontreinigen, waaronder in ieder geval begrepen de (families en groepen van) stoffen die zijn opgenomen in bijlage XIX onder B van het Besluit kwaliteit leefomgeving”. Het is onduidelijk in hoeverre de Provincie meent dat hieronder gewasbeschermingsmiddelen vallen.

Noord-Holland

De Omgevingsverordening NH 2022 bevat een verbod “het toepassen of aanwezig hebben van een voor de bodem schadelijke of potentieel schadelijke stof” in waterwingebieden (art. 4.55 lid 1 sub b). Klein gebruik van gewasbeschermingsmiddelen rondom woningen is expliciet *niet* uitgezonderd van dit verbod (art. 4.55 lid 2). Ten aanzien van het gebruik in grondwaterbeschermingsgebieden bevat de

verordening echter geen regels. Bij de activiteiten die daar verboden zijn worden bestrijdingsmiddelen niet genoemd (art. 4.44 en bijlage 3).

Utrecht

Waar het in de meeste waterwingebieden verboden is gewasbeschermingsmiddelen en biociden te gebruiken (art. 3.16 lid 2 sub d Omgevingsverordening Utrecht), geldt dit verbod niet in grondwaterbeschermingsgebieden. Wel geldt in grondwaterbeschermingsgebieden een verbod op het voorhanden hebben van schadelijke stoffen die genoemd zijn in Bijlage VI bij de verordening. Er geldt geen gebruiksverbod.

Zeeland

De Omgevingsverordening Zeeland bevat een verbod om in waterwingebieden én grondwaterbeschermingsgebieden zonder omgevingsvergunning vaste of vloeibare schadelijke stoffen op te slaan, over te slaan, te vervoeren of op of in de bodem te brengen (art. 2.59 lid 1). Er geldt een uitzondering voor klein gebruik rondom woningen en gebouwen gebruik (art. 2.59 lid 2 sub a).

Het is niet duidelijk welke gewasbeschermingsmiddelen kwalificeren als “schadelijke stof”. In de toelichting staat: *“Schadelijk in de zin van deze omgevingsverordening zijn stoffen welke direct of na chemische omzetting nadelig zijn of kunnen zijn voor de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning.”* Het ligt voor de hand dat de provincie per middelen beoordeelt of het als schadelijke stof kwalificeert. Het verbod om lozingen op of in de bodem te doen in waterwingebieden, geldt niet voor een veld met gewassen (art. 2.71 lid 2, sub d). Hetzelfde geldt voor het verbod om zonder vergunningen lozingen op of in de bodem te doen in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 2.72 lid 2).

Zuid-Holland

De Zuid-Hollandse Omgevingsverordening bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning in een waterwingebied of grondwaterbeschermingszone schadelijke stoffen op te slaan over te slaan, te vervoeren of op of in de bodem te brengen (art. 3.37 lid 1 sub a en art. 3.38). De crux zit hem in de vraag wat wordt aangemerkt als schadelijke stof. Uit de bijlage bij de verordening blijkt dat het gaat om bestrijdingsmiddelen die onder EU-etiketteringswetgeving zijn aangewezen als corrosief en irriterend, kankerverwekkend, mutageen of reprotoxisch (Bijlage III, onder A1, in combinatie met art. 3.22). Hoewel bewezen kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische gewasbeschermingsmiddelen niet worden toegelaten, kan het gebruik van een potentieel grote groep middelen in deze gebieden, zonder vergunning, verboden zijn omdat zij corrosief en irriterend zijn.

Natura 2000-beheerplannen

In 2024 publiceerde Natuur & Milieu een rapport waarin 42 Natura 2000-beheerplannen geanalyseerd zijn van Natura 2000-gebieden met minstens één hectare bouwland, waarbij gekeken is naar passages over

gewasbeschermingsmiddelen.⁶⁸ Dit leverde een sterk versnipperd beeld op. Hierna worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Zes Natura 2000-beheerplannen leggen stevige beperkingen of verboden op. In 3 daarvan is een natuurvergunning vereist voor gebruik. Enkele provincies leggen in specifieke gebieden expliciet beperkingen op. Zeeland (Yerseke en Kapelse Moer) verbiedt chemische onkruidbestrijding en beperkt gebruik van schimmel- en insecticiden tot de “laagst mogelijke dosering van de actieve stof”. Overijssel (Vecht- en Beneden-Reggegebied) verbiedt middelen op percelen grenzend aan kwetsbaar grasland. In het Noord-Brabantse Regte Heide & Riels Laag wordt volgens de provincie in een deelgebied geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt (al is onduidelijk of dit een verbod inhoudt of enkel een feitelijke vaststelling).

In drie gevallen, in Limburg, geldt in algemene zin een natuurvergunningsplicht voor het agrarisch gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in of nabij de Natura 2000-begrenzing (Geuldal, het Roerdal en in de Weerter- en Budelerbergen & Ringselven). In enkele natuurgebieden geldt een beperktere vergunningsplicht. Op de Veluwe geldt een vergunningsplicht bij een teeltwissel naar bollenteelt aan een Natura 2000-voerende beek. In het Haringvliet geldt in veel gevallen een vergunningsplicht voor het gebruik van herbiciden. In de Borkeld geeft de provincie aan dat “*zolang er nog geen duidelijkheid is ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen blijft een aanschrijvingsbevoegdheid tot de mogelijkheden behoren*”. Dit zou onder de Omgevingswet neerkomen op het opleggen van maatwerkvoorschriften (zie hiervoor). In negen Natura 2000-beheerplannen wordt juist expliciet benoemd dat bestaand agrarisch gebruik ten tijde van aanwijzing van het Natura 2000-gebied, waaronder het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, vergunningsvrij kan worden voortgezet.

Twaalf Natura 2000-beheerplannen hanteren lichte restricties of maatregelen. Tien Natura 2000-beheerplannen gaan verder dan de landelijke teeltvrije zones uit het Bal door bredere bufferzones in te stellen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bufferstroken van 5 meter in sommige gebieden in Overijssel en Limburg tot aan poelen ter bescherming van kwetsbare soorten zoals de kamsalamander. Verder zijn er Natura 2000-beheerplannen die beperkingen bevatten voor het middelengebruik bij onderhoudswerkzaamheden aan het natuurgebied. Zo is in de Wieden en Weerribben chemische onkruidbestrijding alleen pleksgewijs toegestaan. Gewasbeschermingsmiddelen worden in verschillende Natura 2000-beheerplannen enkel toegestaan bij bestrijding van invasieve soorten (zoals de Japanse duizendknoop). Ten slotte zijn er verschillende Natura 2000-beheerplannen waarin staat genoemd dat bepaalde vormen van natuurinclusieve landbouw worden gestimuleerd. Zo verpacht Staatsbosbeheer in het Elperstroomgebied grond onder voorwaarde dat geen herbiciden worden gebruikt. In verschillende Limburgse Natura 2000-beheerplannen worden kruidenrijke akkers zonder gewasbeschermingsmiddelen gestimuleerd.

⁶⁸ Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024.

Wat verder opvalt is dat er een groot verschil van inzicht is onder provincies over de risico's die gewasbeschermingsmiddelen vormen voor het natuurgebied. Zeven beheerplannen bevatten geen enkele vermelding gewasbeschermingsmiddelen, ondanks de aanwezigheid van landbouwgrond. In vier andere wordt het gebruik slechts summier benoemd, zonder beperkingen. In zeven andere Natura 2000-beheerplannen wordt vertrouwd op de landelijke toelating en beoordeling door het Ctgb. Hier wordt aangenomen dat de wettelijke gebruiksvoorwaarden voldoende bescherming bieden. Provincies zitten op dit punt echter niet op één lijn. In acht Natura 2000-beheerplannen, vooral in Limburg, wordt juist opgemerkt dat de landelijke toelating niet voldoende garantie biedt voor bescherming van Natura 2000-gebieden. Er wordt onder meer verwezen naar de jurisprudentie, zoals hiervoor beschreven, waaruit blijkt dat de beoordeling door het Ctgb ontoereikend is om effecten op Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Twaalf andere plannen erkennen de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor onder meer waterkwaliteit en habitattypen. Zo wordt in het beheerplan van de Veluwe en Rijntakken (Gelderland) de risico's benoemd maar ook kennisleemten die pleiten voor nader onderzoek. In het beheerplan van Korenburgerveen wordt bezorgdheid over inwaaien van stoffen benoemd, net als accumulatie in bodem en voedselketen.

Het beeld dat uit de Natura 2000-beheerplannen naar voren komt, is sterk versnipperd. De maatregelen variëren sterk per provincie en natuurgebied en er is grote variatie in risicoperceptie en juridische interpretatie.

3.3. Kansen en bedreigingen provinciale inzet van instrumenten

Het instrumentarium van de Omgevingswet biedt mogelijkheden om te sturen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Provincies kunnen rechtstreeks werkende regels opnemen in de omgevingsverordening, bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in een grondwaterbeschermingsgebied of waterwingebied. Daarnaast kunnen provincies instructieregels stellen die gemeenten of waterschappen moeten uitwerken in respectievelijk het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

De provincie moet bij het opstellen van beleid of het stellen van nieuwe regels ook een onderbouwde motivering geven. Belangrijke aspecten daarbij zijn het subsidiariteitsbeginsel, de afweging van belangen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zijn verschillende aanknopingspunten te vinden voor het stellen van regels in de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen waarom het nodig kan zijn om nadere regels te stellen. Daarnaast kunnen ook onderzoeken over bijvoorbeeld de waterkwaliteit worden gebruikt bij de onderbouwing van het gebruik van het juridisch instrumentarium. Zo is bijvoorbeeld op 11 december 2024 het Koepelrapport Tussenevaluatie KRW verschenen. In dit rapport is de stand van zaken van de waterkwaliteit in Nederland onderzocht. In het koepelrapport komt het verschil tussen de toelatingsnorm van gewasbeschermingsmiddelen en de KRW-normen aan bod. In het eindadvies van de expertgroep tussenevaluatie KRW staat hierover: *“Daarnaast vraagt de Expertgroep nadrukkelijk ook om het afstemmen van beleidsvelden. Een evident voorbeeld dat in het koepelrapport naar voren komt is het grote verschil tussen de toelatingsnorm van gewasbeschermingsmiddelen en de KRW-normen.”*

Het opnemen van nieuwe regels in de omgevingsverordening, een omgevingsplan of waterschapsverordening kan schade veroorzaken voor bijvoorbeeld bedrijven die gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen. Onder bepaalde voorwaarden kan diegene dan een verzoek indienen om nadeelcompensatie als gevolg van de nieuwe regels in de omgevingsverordening of de wijziging van een omgevingsplan of waterschapsverordening (artikel 15.1 lid 1 onder d Omgevingswet).⁶⁹ In dat geval moeten zij wel aantonen dat er sprake is van onevenredige benadeling en ook moet de schade niet onder het normaal maatschappelijk risico vallen. Als de wijziging van het omgevingsplan of de waterschapsverordening het gevolg is van een provinciale instructieregel, kunnen gemeenten en waterschappen op grond van artikel 13.3 Omgevingswet de provincie verzoeken om de nadeelcompensatie te vergoeden.

⁶⁹ Zie ook: Ministerie van BZK 'Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet', juni 2022. In deze handreiking staat veel informatie over de criteria waarop verzoeken om nadeelcompensatie worden beoordeeld.

4. Advies

In dit hoofdstuk wordt een advies gegeven over de gezamenlijke inzet van provincies op gewasbeschermingsmiddelen. Dit advies is opgesteld op basis van de mogelijkheden binnen het huidige wettelijk kader. In dit rapport is niet onderzocht of aanpassing van het wettelijk kader nodig is.

Kennis ontwikkelen en delen

De beoordeling van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de (beschermde) natuur en leefomgeving is ingewikkeld en voor een belangrijk deel nog niet uitgekristalliseerd. Dit geldt met name voor de (cumulatieve) effecten op Natura 2000-gebieden, effecten op de biodiversiteit en de effecten op de gezondheid, met name bij woningen rondom agrarische percelen waar gebruik wordt gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Een gezamenlijke inzet van provincies op de kennisontwikkeling over deze effecten van gewasbeschermingsmiddelen is aan te raden. Het maakt de kennisontwikkeling en kennisuitwisseling efficiënter onder andere doordat kennisvragen kunnen worden gebundeld en er gericht kan worden geïnvesteerd in monitoring, onderzoek en juridische onderbouwing. Provincies kunnen daarbij ook inzetten op samenwerking met bijvoorbeeld het RIVM.

Lobby richting het Rijk

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen is een taak van het Ctgb en gebeurt op Rijksniveau. Het Ctgb toetst echter niet of niet specifiek op de effecten van het gebruik van toegelaten middelen op KRW-waterlichamen en Natura 2000-gebieden. Een gezamenlijke inzet van provincies richting het Rijk kan bijdragen aan het nemen van landelijke maatregelen om de EU-doelen voor Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen te halen en handvatten geven om de regulering van zeer zorgwekkende stoffen in gewasbeschermingsmiddelen beter uit te werken. Daarmee kunnen de provincies proberen te voorkomen dat zij zelf verantwoordelijk worden voor het oplossen van problemen die in essentie al bij de toelating worden gecreëerd. Zo kan bijvoorbeeld worden ingezet op strengere gebruiksvoorschriften in of in de nabijheid van Natura 2000-gebieden en beperkingen in KRW-beschermde gebieden zoals grondwaterbeschermingsgebieden. Vooralsnog vat het Ctgb haar taak beperkt op door enkel de regels uit Verordening 1107/2009 toe te passen. Gelet op de bijzondere kennispositie van het Ctgb, verdient het aanbeveling om te onderzoeken of het, als onderdeel van de overheid, in de toelating ook kan bijdragen aan de uitvoering van de Habitatrichtlijn en de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden. Provincies kunnen het Ctgb in ieder geval vaker gezamenlijk verzoeken gebruik te maken van de herbeoordelingsbevoegdheid uit artikel 44 Verordening 1107/2009 in alle gevallen waar gewasbeschermingsmiddelen geregeld in het oppervlaktewater of grondwater worden aangetroffen boven de ecologisch veilige (KRW) grenswaarden. Hetzelfde is een optie als er indicaties zijn dat een middel toch niet veilig is voor de gezondheid, het milieu of (niet-doelwit) plant- en diersoorten.

Grensoverschrijdende gevolgen

De gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor natuur, water en bodem zijn niet beperkt tot provinciegrenzen. De regulering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in een provincie is minder effectief als in een andere provincie minder strenge regels gelden. Natuurgebieden (waaronder Natura 2000-gebieden) en (grond)waterlichamen vragen om een gezamenlijke aanpak. Naast

een gezamenlijke inzet richting het Rijk kunnen ook afspraken met waterschappen en gemeenten worden gemaakt, bijvoorbeeld via de VNG en Unie van Waterschappen. Daarnaast is ook de toepassing van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden van belang om de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de fysieke leefomgeving te beperken. Het toepassen van de richtlijn in gezamenlijke afspraken kan de effectiviteit van het beperken van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vergroten en kwetsbare natuur- en watergebieden beschermen.

Creëren van een gelijk speelveld

Strengere regels of maatregelen in de ene provincie kunnen effect hebben op de concurrentiepositie van agrariërs ten opzichte van andere provincies. Een gevolg kan zijn dat agrariërs gaan uitwijken naar een andere provincie met minder beperkende regels of maatregelen. Een ongelijk speelveld kan daarnaast ook ontmoedigend werken voor wat betreft de verduurzaming van de agrarische sector (denk aan het GLB). Daarnaast hebben agrariërs baat bij duidelijke en voorspelbare regels en maatregelen. Een gezamenlijke inzet van provincies draagt daarom ook bij aan een groter draagvlak voor eventuele regels en maatregelen. Om een gelijk speelveld te creëren kunnen provincies gezamenlijk optrekken zowel voor wat betreft de normstelling als op het gebied van handhaving en stimuleringsmaatregelen. Zo kan gedacht worden aan een gezamenlijke aanpak voor de naleving van Europese regelgeving, waaronder de uitvoering van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden en de Habitatrichtlijn.

Conclusie

Een gezamenlijke inzet van provincies is wenselijk omdat zij voor dezelfde maatschappelijke uitdagingen staan en gedeelde belangen hebben onder andere op het gebied van water, natuur en een gezonde leefomgeving. De verwachting is dat het voortzetten van de huidige inzet onvoldoende bijdraagt aan de realisatie van deze gedeelde belangen en uitdagingen. De invloed richting het Rijk blijft dan immers beperkt en ook worden kansen op het gebied van kennisontwikkeling gemist. De gezamenlijke inzet op het gebied van kennisdeling en ontwikkeling, lobby richting het Rijk, grensoverschrijdende effecten en het creëren van een gelijk speelveld is een belangrijke stap om de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen aan te pakken.

Bijlage 1. Inventarisatie beleid en regelgeving

(separaat verzonden)

Bijlage 2. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen

De toelatingsprocedure⁷⁰

De Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening (1107/2009, hierna: EGV)⁷¹ regelt de toelating van nieuwe gewasbeschermingsmiddelen binnen de Europese Unie. Deze verordening heeft tot doel: *'een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren'*.⁷² Daarbij moet de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu voorrang hebben op de verbetering van de teelt van planten (overweging 24).

De toelating van een gewasbeschermingsmiddel gebeurt in twee fasen. Allereerst moet de werkzame stof op EU-niveau worden goedgekeurd door de Europese Commissie, na een advies van de European Food and Safety Authority (EFSA). De werkzame stof is het actieve bestandsdeel van het gewasbeschermingsmiddel, bijvoorbeeld glyfosaat. Vervolgens zal het eindproduct – het middel zoals het door de teler wordt gebruikt, inclusief beschermstoffen, synergisten en hulpstoffen – op nationaal niveau tot de markt van een lidstaat moeten worden toegelaten. In Nederland vindt die beoordeling plaats door het Ctgb (het College voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden).

In beide fasen wordt een uitgebreide risicobeoordeling uitgevoerd waaruit moet blijken dat het gewasbeschermingsmiddel aan de toelatingsvereisten voldoet. De werkzame stof mag geen schadelijk effect hebben voor mens en dier en geen onaanvaardbare effecten hebben voor het milieu (art. 4 EGV). Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verspreiding van de stof in het milieu, de gevolgen voor niet-doelwitsoorten⁷³ en de gevolgen voor de biodiversiteit en het ecosysteem. De producent moet studies aanleveren waaruit blijkt dat de voldaan wordt aan de goedkeuringscriteria (art. 7-8 EGV). Nadat EFSA in een conclusie heeft aangegeven of de werkzame stof voldoet aan de goedkeuringscriteria⁷⁴ besluit de Europese Commissie of de werkzame stof (eventueel onder beperkende voorwaarden) wordt

⁷⁰ Voor een uitgebreidere beschrijving van Verordening 1107/2009 en de toelatingsprocedure, zie: A. de Vries, 'De Europese gewasbeschermingsmiddelen verordening', in: *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*, Den Haag: Boom juridisch, p. 179-209).

⁷¹ Verordening (Eg) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *PbEU* 2009 L 309/1.

⁷² Overweging 8 van de preambule en art. 1 lid 3 EGV.

⁷³ Bv. bijen, vlinders en aquatische insecten (zie Annex II EGV met specifieke vereisten in relatie tot bepaalde diersoorten).

⁷⁴ Zie art. 12 EGV. EFSA baseert zich daarbij op het zogeheten ontwerp-beoordelingsverslag dat, op basis van de aangeleverde studies, wordt opgesteld door een lidstaat-rapporteur (art. 11 EGV).

goedgekeurd.⁷⁵ Goedgekeurde werkzame stoffen worden opgenomen op een Europese lijst.⁷⁶ De Commissie kan de goedkeuring van een werkzame stof te allen tijde opnieuw bekijken, bijvoorbeeld vanwege nieuwe wetenschappelijke en technische kennis en monitoringgegevens. Daarbij wordt expliciet melding gemaakt van de situatie dat een lidstaat aangeeft dat de doelstellingen voor waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG) in het gedrang komen.⁷⁷

Voordat gewasbeschermingsmiddelen in een lidstaat gebruikt en verkocht mogen worden, moet ook de tweede goedkeuringsfase op lidstaatsniveau doorlopen worden. Het eindproduct bevat namelijk vaak ook allerlei hulpstoffen die gezamenlijk een ander effect op het milieu kunnen hebben dan de werkzame stof alleen. Opnieuw wordt beoordeeld of het gewasbeschermingsmiddel aan de goedkeuringscriteria voldoet: er mag geen schadelijk effect zijn voor mens en dier en geen onaanvaardbaar effect op het milieu.⁷⁸ In Nederland vindt de beoordeling plaats door het Ctgb. Lidstaten kunnen een toelating te allen tijde opnieuw bekijken indien er aanwijzingen bestaan dat niet langer wordt voldaan aan de toelatingsvereisten. Dit is ingevolge artikel 44 EGV zelfs verplicht als blijkt dat de doelstellingen voor waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water mogelijk niet verwezenlijkt worden. Via een nog snellere procedure kunnen noodmaatregelen genomen worden (artikel 69-71 EGV), waarbij er op de toelatingsautoriteit volgens de rechter wel een zware motivatieplicht rust.⁷⁹

Het is niet zo dat Nederland helemaal alleen kan bepalen welke middelen worden toegelaten. Onder de EGV wordt namelijk gewerkt met een zogeheten zonale beoordeling, waarbij de EU in een Noordelijke, centrale en Zuidelijke zone is verdeeld. Nederland maakt deel uit van de centrale zone. De aanvrager dient bij alle lidstaten waar hij het middel op de markt wil brengen een aanvraag in, maar één lidstaat (de zonale rapporteur) voert de risicobeoordeling uit. Bij bepaalde toepassingen, zoals een middel dat enkel bedoeld is voor gebruik in kassen of zaadbehandeling, neemt één lidstaat zelfs voor alle drie de zones de beoordeling voor zijn rekening.⁸⁰ In de Closer-zaak (C-308/22, ECLI:EU:C:2024:35) en de Pitcher & Dagonis-zaken (C-309/22 ECLI:EU:C:2024:356) oordeelde het Hof dat het Ctgb niet alleen mag vertrouwen op een eerdere beoordeling door een andere lidstaat. Het Ctgb moet actief ook de nieuwste wetenschappelijke en technische kennis moeten betrekken, met name als er aanwijzingen zijn voor hormoon verstorende eigenschappen. Het voorzorgsbeginsel speelde in beide zaken een centrale rol. Het Ctgb heeft naar aanleiding van deze uitspraken aangekondigd versneld een nieuw toetsingsmodel voor blootstelling van het milieu en twee nieuwe toetsingsmodellen voor blootstelling van gebruikers en mensen in de omgeving te gaan toepassen.⁸¹

⁷⁵ Art. 13 jo. art 79 EGV. jo. Art. 5 van Besluit 1999/468/EG.

⁷⁶ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft, *PbEU* 2011, L 153/1.

⁷⁷ Art. 21 lid 1 EGV.

⁷⁸ Art. 29 lid 2 EGV.

⁷⁹ CbB 29 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2018:45.

⁸⁰ Art. 33 lid 2 sub b EGV.

⁸¹ <https://www.ctgb.nl/actueel/nieuws/2025/03/26/ctgb-gaat-nieuw-toetsingskader-snel-gebruiken>

Het voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel speelt geregeld een rol bij de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan Verordening 1107/2009. De hiervoor genoemde Closer en Pitcher & Dagonis-zaken zijn hier voorbeelden van. Volgens het Hof van Justitie zijn de toelatings- en goedkeuringsprocedures een uitdrukking van het voorzorgsbeginsel.⁸² Dit brengt mee dat aan de toelatingsvereisten die zien op de bescherming van de gezondheid en het milieu voorrang moet worden verleend boven economische belangen.⁸³

De verordening weerhoudt lidstaten er expliciet niet van het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de veiligheid van een bestrijdingsmiddel (art. 4 lid 4 EGV).

Hiaten in de toelatingsprocedure

Er is de laatste jaren veel te doen geweest over verschillende tekortkomingen in de toelatingsprocedure, met name op het gebied van gezondheid (zie paragraaf 2.2.3.1. over de bescherming van grondwater en 2.2.4. over Natura 2000-gebieden).

Uit het RIVM-onderzoek ‘*Bestrijdingsmiddelen en omwonenden*’⁸⁴ blijkt dat huisstof in woningen die op 250 meter rondom bollenelden lagen gemiddeld vijf keer hogere concentraties gewasbeschermingsmiddelen bevatte dan huisstof in landelijk gelegen woningen.⁸⁵ In de goedkeuringsprocedure wordt blootstelling via huisstof echter niet onderzocht.⁸⁶ Omwonenden worden vaak, net als het milieu, blootgesteld aan een cocktail van verschillende gewasbeschermingsmiddelen. De Gezondheidsraad en het RIVM wijzen erop dat cocktails van middelen schadelijker kunnen zijn dan individuele middelen. Hier wordt bij de toelating doorgaans niet naar gekeken.⁸⁷ Beide instanties waarschuwen bovendien dat er in de toelatingsprocedure onvoldoende rekening wordt gehouden met zogeheten aggregatie: blootstelling via verschillende routes (bijvoorbeeld vanuit de omgeving en via voedsel).⁸⁸

⁸² HvJ 6 mei 2021, Zaak C-499/18 P, ECLI:EU:C:2021:367.

⁸³ HvJ 19 januari 2023, C-162/21, ECLI:EU:C:2023:30, r.o. 46-48 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook overweging 24 van Verordening 1107/2009.

⁸⁴ Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019.

⁸⁵ Idem, p. 24.

⁸⁶ Ctgb – “Toxicologische risicobeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen”, presentatie Westerveld, 27 mei 2019 (https://www.ctgb.nl/binaries/ctgb/documenten/wob-en-woo-verzoeken/2023/02/17/deel-5-bestanden-401-tot-500/%28439%29+20190527+presentatie_westerveld_met_achtergrondslides.pdf).

⁸⁷ Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019, p. 37; Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, p. 23-24, Nr. 2024/07; RIVM, *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, Bilthoven 2022.

⁸⁸ Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, p. 23-24, Nr. 2024/07. Zie eerder: Biesebeek e.a., *Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken*, Bilthoven: RIVM. Briefrapport 2019-0031.

Verder wordt er volgens het RIVM in de toelatingsprocedure in de meeste gevallen niet goed gekeken naar neurodegeneratieve effecten (Parkinson, Alzheimer, ALS).⁸⁹ Het RIVM stelt in 2021: “*De relatie tussen blootstelling aan chemische stoffen, inclusief gewasbeschermingsmiddelen, en neurodegeneratieve aandoeningen is plausibel.*”⁹⁰ Ook het Ctgb heeft in EU-verband gewaarschuwd voor de mogelijke link met Parkinson en dit hiaat in de risicobeoordeling.⁹¹ De Gezondheidsraad waarschuwt eveneens: “*Een erkend probleem in de procedure is dat de risico’s voor ongeboren en jonge kinderen er onvoldoende door worden afgedekt. Hetzelfde geldt voor neurologische aandoeningen die op latere leeftijd optreden, zoals de ziekte van Parkinson.*”⁹²

Ten slotte blijkt ook uit het recent afgeronde SPRINT onderzoek, een EU-breed onderzoek naar blootstelling van burgers en het milieu, dat in de huidige toelating van gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende wordt gekeken naar lange-termijn effecten op de ontwikkeling van kwetsbare groepen, zoals kinderen en naar de effecten van chronische blootstelling aan een cocktail van middelen.⁹³

In de civiele rechtszaken over lelieteelt, waarbij telers een (gedeeltelijk) verbod kregen opgelegd om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken in de nabijheid (doorgaans 250 meter) van woningen, speelden deze hiaten - met name in relatie tot neurodegeneratieve ziekten - een belangrijke rol.⁹⁴ Volgens de rechters kon door deze hiaten niet worden uitgesloten dat het hoge gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in deze teelt geen onaanvaardbaar schadelijk effect kan hebben op mensen, ondanks dat de middelen door het Ctgb zijn toegelaten. Aan de andere kant werd door een Limburgse voorzieningenrechter recent in een bestuursrechtelijk kortgeding geoordeeld dat het spuiten door een lelieteler, binnen 250 meter van kwetsbare bestemmingen (onduidelijk is wat voor bestemmingen) geen schending was van de zorgplicht uit art. 2.11 Bal. De gemeente hoefde ook geen maatwerkvoorschriften te treffen.⁹⁵ De rechtspraak op dit onderwerp is dus nog flink in ontwikkeling en het is vooralsnog onduidelijk of de bestuursrechter dezelfde aanpak zal hanteren als de civiele rechter.

⁸⁹ Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM-rapport 2021.

⁹⁰ Idem, p. 27.

⁹¹ Brief van Ctgb aan EFSA, 9 maart 2021, kenmerk 202103090024. Te downloaden via: https://www.ctgb.nl/binaries/ctgb/documenten/brieven/2021/03/23/efsa-mogelijke-relatie-gewasbeschermingsmiddelen-en-ziekte-van-parkinson/Letter_possibile+relation+PPP+and+Parkinson_Geredigeerd.pdf

⁹² Gezondheidsraad, *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*, publicatie nr. 2020/10.

⁹³ <https://sprint-h2020.eu/>

⁹⁴ Zie: Rechtbank Noord-Nederland van 12 juni 2023 (ECLI:NL:RBNNE:2023:2333), Rechtbank Limburg van 8 mei 2024 (ECLI:NL:RBLIM:2024:2330), Rechtbank Oost-Brabant van 19 juni 2024 (ECLI:NL:ROBR:2024:3440), Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 10 juli 2023 (ECLI:NL:GHARL:2023:6083) en Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 juli 2025 (ECLI:NL:GHSHE:2025:2043).

⁹⁵ [Rechtbank Limburg 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311](#)(r.o. 23).

Discrepanties met KRW en Natura 2000

Verder blijkt uit de Bestrijdingsmiddelenatlas dat er in de nabijheid van bollenteelt gemiddeld vaak overschrijdingen van de normen zijn in het oppervlaktewater. Gewasbeschermingsmiddelen worden ook geregeld in het grondwater aangetroffen. Volgens het RIVM worden in vrijwel alle oppervlaktewaterlichamen waaruit drinkwater wordt gewonnen bestrijdingsmiddelen één of meerdere keren boven de normen aangetroffen. In grondwater waaruit drinkwater wordt gewonnen is dat zo in 25% van de gevallen.⁹⁶

In Nederland worden geregeld gewasbeschermingsmiddelen in te hoge concentraties aangetroffen in het oppervlaktewater. Deels komt dit doordat het zogeheten toelatingscriterium – de door het Ctgb vastgestelde grenswaarde – hoger ligt dan de ecologische grenswaarde onder de Kader Richtlijn Water (KRW). Gevolg hiervan is dat ook bij goed gebruik van gewasbeschermingsmiddelen volgens de gebruiksvoorschriften, er geregeld overschrijdingen van de normen in het oppervlaktewater voorkomen. Het Ctgb heeft aangegeven dat dit veroorzaakt wordt door een discrepantie tussen Verordening 1107/2009 enerzijds en de strengere KRW-normen anderzijds.: *“Aangezien de KRW-norm vaak lager is dan de toelatingsnorm, en hieraan niet wordt getoetst bij toelating, kan de toelating niet altijd borgen dat er bij gebruik volgens het WG van gewasbeschermingsmiddelen geen KRW-norm overschrijdingen zullen plaatsvinden”*.⁹⁷ In 2024 is aangekondigd dat de regering werkt aan een nationale grondslag waardoor het Ctgb in de toekomst wél bij de toelating kan toetsen aan de KRW-normen. Het lijkt daarbij enkel te gaan om de zogeheten prioritaire en specifiek verontreinigende stoffen, waar lang niet alle gewasbeschermingsmiddelen die de ecologische grenswaarden overschrijden onder vallen.⁹⁸ Vooralsnog is dit nieuwe toetsingskader nog niet ontwikkeld en wettelijk verankerd. Om de KRW-doelen te halen zullen dus aanvullende maatregelen genomen moeten worden boven op de toelatingsprocedure. Een gezamenlijk lobbypunt voor provincies richting Den Haag zou kunnen zijn om ervoor te zorgen dat het Ctgb ook bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zonder prioritaire of specifiek verontreinigende stoffen rekening moet houden met de door het RIVM vastgestelde ecologische grenswaarden voor oppervlaktewater. Het gevolg is dat de gebruiksvoorschriften in alle gevallen afgestemd moeten worden op de KRW-normen. Dit zal bijdragen aan het halen van de KRW-doelen.

Iets soortgelijks speelt bij de Natura 2000-gebieden. Verordening 1107/2009 vereist dat er ‘geen onaanvaardbaar effect’ op het milieu mag zijn. Er mag ook geen schadelijk effect zijn op dieren, maar daarbij wordt gewerkt met referentiesoorten. Kortweg komt dit erop neer dat de effecten op veel beschermde diersoorten en habitats niet apart worden beoordeeld in de risicobeoordeling. Onder de Habitatrichtlijn is het vereiste strenger: er moet zekerheid worden verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Dat betekent dat provincies een eigen taak hebben om het gebruik in en nabij Natura 2000-gebieden te beoordelen en reguleren, zoals recent ook is bepaald door de Afdeling (zie paragraaf 2.2.3). Een gezamenlijk lobbypunt voor provincies

⁹⁶ Van Driezum e.a., *Staat drinkwaterbronnen*, RIVM-rapport 2020-0179.

⁹⁷ Advies Overschrijding KRW-normen in relatie tot toelatingsbeleid

⁹⁸ Kamerbrief invulling moties en toezeggingen gewasbescherming van 25 juni 2024.

richting Den Haag is om ook deze discrepantie al zoveel mogelijk op te lossen bij de toelating en in de gebruiksvoorschriften veilige afstanden tot aan Natura 2000-gebieden op te nemen. Daarbij kan inspiratie worden geput uit de aanpak die is gekozen om de discrepantie met de KRW op te lossen: het meenemen van de KRW-normen in de toelatingsprocedure. Het Ctgb zou per middel kunnen beoordelen wat de veilige gebruiksafstand is tot Natura 2000-gebieden. Daarbij zal dan rekening gehouden moeten worden met de meest gevoelige beschermde soorten en de wijze waarop een middel zich kan verspreiden (via water, verwaaiing, bodemdeeltjes of verdamping). Dat zal tot extra werkdruk en vertraging bij toelatingen leiden. Het alternatief is echter dat provincies, die over veel minder technische kennis beschikken dan het Ctgb, deze beoordeling per individueel geval moeten uitvoeren. Dit is onwerkbaar. Een werkbaarder alternatief is om spuitvrije of biologische bufferzones rondom Natura 2000-gebieden in te stellen. Dit is een optie die in IPO-verband verder verkend zou kunnen worden.

Ten slotte vraagt de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden ook om aanvullende maatregelen in bepaalde gebieden bovenop Verordening 1107/2009. Deze richtlijn schrijft onder meer voor dat in Natura 2000-gebieden en in KRW-beschermde gebieden (waaronder grondwaterbeschermingsgebieden) het gebruik van pesticiden moet worden geminimaliseerd of verboden (art 12(b) zie paragraaf 2.2.1 en 2.2.3). Hetzelfde geldt voor gebieden met kwetsbare groepen (art. 12(a), zie paragraaf 2.2.4). Kortom, het is belangrijk te realiseren dat Verordening 1107/2009 niet uitputtend is. Het feit dat een gewasbeschermingsmiddel is toegelaten door het Ctgb betekent niet dat het ook op alle locaties veilig kan worden gebruikt. Provincies hebben hierbij een belangrijke rol toebedeeld gekregen (zie hierna onder 2.2.2. en 2.2.3).