

Handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen

voor waterschappen

NATUUR & MILIEU

urgenda
SAMEN SNELLER DUURZAAM

Handleiding

Regulering bestrijdingsmiddelen

voor waterschappen



Voorwoord

Het grootschalige gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw vormt een risico voor mens en milieu. In een rapport uit 2017 concludeerden VN-rapporteurs: "Hazardous pesticides impose substantial costs on Governments and have catastrophic impacts on the environment, human health and society as a whole, implicating a number of human rights and putting certain groups at elevated risk of rights abuses".

De schadelijke effecten door bestrijdingsmiddelen zijn bovendien te voorkomen: "Without or with minimal use of toxic chemicals, it is possible to produce healthier, nutrient-rich food, with higher yields in the longer term, without polluting and exhausting environmental resource."

Ook waterschappen zijn op zoek naar handvatten om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in hun buitengebied te reduceren, in het bijzonder vanwege het beschermen van het oppervlaktewater en het halen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW-doelen moeten uiterlijk eind 2027 gehaald zijn. Het is duidelijk dat dit niet gaat lukken en bestrijdingsmiddelen zijn hiervan een belangrijke oorzaak. De Nederlandse rivieren en meren behoren tot de meest met bestrijdingsmiddelen vervuilde wateren van Europa. Op veel meetlocaties overschrijden bestrijdingsmiddelen de normen voor grond- en oppervlaktewater. Het snel toenemende gebruik van PFAS-pesticiden vormt hierbij een extra zorg en brengt de drinkwatervoorziening in gevaar.

Het is duidelijk dat er meer moet gebeuren om de Nederlandse waterlichamen te beschermen en de KRW-doelen te halen. Waterschappen hebben hierbij een belangrijke taak. Bovendien is er een groeiende vraag naar regulering vanuit ongeruste burgers, natuur- en milieuorganisaties en drinkwaterbedrijven. Met dit rapport geven we waterschappen handvatten om te werken aan schoon water, bescherming van het aquatisch leven en tegelijkertijd meer duidelijkheid te creëren voor agrariërs.

1 VN-rapport Elver & Tuncak (2017), Special Rapporteurs on the Right to Food en on Toxics, aan de VN-Mensenrechtenraad

Inhoud

Voorwoord 4
Inhoudsopgave 5
Welke overheidsinstantie is verantwoordelijk? 6
Regulering van bestrijdingsmiddelen: waterschapsinstrumentarium 7
Samenvatting 8

1. Wat zijn bestrijdingsmiddelen? 9
Bestrijdingsmiddel en werkzame stof 9
Geen biociden 10

2. Verschillende soorten bestrijdingsmiddelen 11
Laag-risico middelen 11
Biologische middelen 11
Middelen die in aanmerking komen om te worden vervangen 12
PFAS-pesticiden 13

3. Risico's van bestrijdingsmiddelen voor mensen, dieren en het milieu 14
Bestrijdingsmiddelen in water en natuur 14
Hoge concentraties bestrijdingsmiddelen in leefomgeving 15
Toegelaten middelen: zijn ze veilig? 16
Cocktaileffecten 16
Referentiesoorten en biodiversiteit 17
Drainage en oppervlakkige afspoeling niet in beeld 17
Discrepantie tussen toelatingsprocedure en Kaderrichtlijn Water 18
Stapeling 18

4. Ruimte voor lokale regels 20
Voorzorgsbeginsel 20
Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden: bescherming oppervlaktewater, KRW-beschermde gebieden en Natura 2000-gebieden 21
Rechtspraak 22
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet 22

5. Taken van het Waterschap 24
Beheer van watersystemen 24
Doelen Kaderrichtlijn Water 25
Bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen 26

6. Regels in de waterschapsverordening 27
Doel en reikwijdte van de waterschapsverordening 27
Maatwerk op het Besluit activiteiten leefomgeving 28
Algemene regels 29
Vergunningplichten 33
Meldplicht 35
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 36

7. Nadeelcompensatie 38
Schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen 39
Schade waarbij een bepaalde groep onevenredig wordt getroffen 39
Schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk ('eigen') risico 39
Schade die niet voorzienbaar is en waarbij de benadeelde geen eigen schuld heeft 40
Schade die niet al op een andere manier is verzekerd 40
Grondwaardevermindering 40
Schade als gevolg van landelijk of provinciaal beleid 41

8. Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal 42

9. Het waterschap als grondeigenaar 43
Het Didam-arrest 43
De doorkruisingsleer 44

10. Pachtovereenkomsten 45
Pacht: algemeen 45
Toetsing door de grondkamer 46
Buitensporige verplichtingen niet toegestaan 46
Wijzigen lopende pachtovereenkomsten is lastig 46
Belangrijk: transparantie in de selectieprocedure 47
Praktijkvoorbeelden 48
Verbod op een specifiek middel of groep middelen 50
Ophogen bod van duurzame telers 50

11. Kwalitatieve plichten 52
Inleiding 52
Kwalitatieve verplichting: wat kan je er mee? 52
Minder sterk alternatief: kettingbeding 54
Tegenprestatie door het waterschap 54
Procedure voor vestiging kwalitatieve plichten 55
Duur en wijzigen van kwalitatieve verplichtingen 55
Handhaving 55

Colofon 58

Welke overheidsinstantie is verantwoordelijk?

Bescherming gezondheid mens en dier, natuur en milieu

Algemene regels voor hele Nederlandse grondgebied

Rijk

- Regels over gebruik (Bal, Bkl, Wgb, Bgb, Rgb)
- Regels over toelating (Wgb, Bgb)

Ctgb

- Gebruiksvoorschriften (EU Verordening 1107/2009, Wgb, Bgb)

Veilig gebruik op specifieke locaties

Provincies

- NNN, Natura 2000, provinciale landschappen
- Halen KRW-doelen grondwater
- Grondwaterbeschermingsgebieden
- Gezondheid (bij provinciaal belang)

Waterschappen

- Halen KRW-doelen voor regionale oppervlaktewateren
- Regels over lozingen in regionale oppervlaktewateren

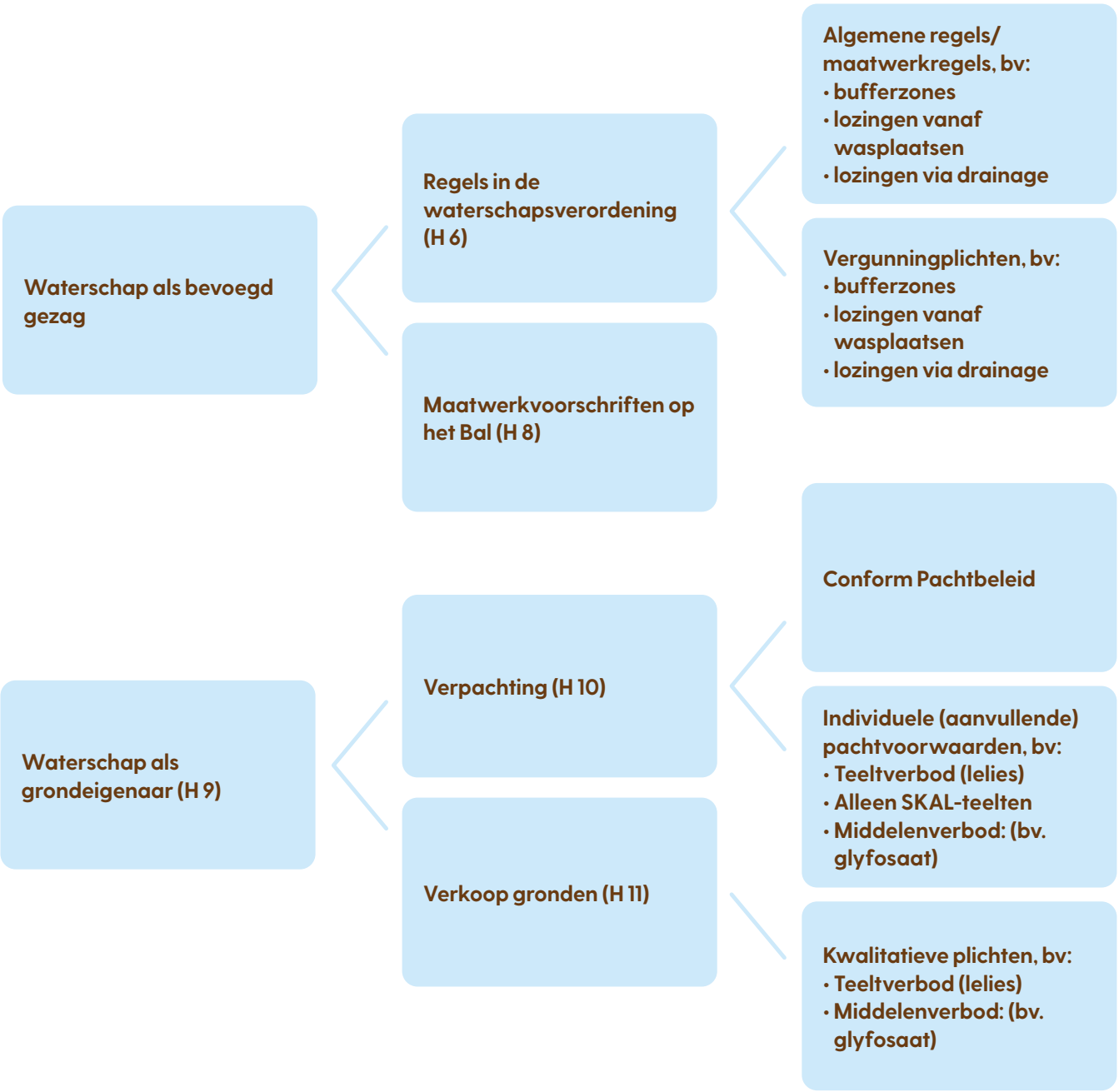
Gemeenten

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

NB: de algemene regels voor het hele grondgebied staan **naast** decentrale regels over het bestrijdingsmiddelengebruik op specifieke locaties. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen o.a. maatwerk leveren op de gebruiksregels in het Bal (bv. uitbreiding teeltvrije zones).

Regulering van bestrijdingsmiddelen:

waterschaps instrumentarium



Samenvatting

Nederland bestaat voor bijna 1,8 miljoen hectare uit cultuurgrond, wat zo'n 53% van het Nederlandse landoppervlak betreft. Daarvan bestaat ruim 646 duizend hectare uit akker- en tuinbouwgrond (zo'n 19% van al het land). Daarnaast bestaat een nog groter deel van Nederland (1,14 miljoen ha, ruim 33% van het Nederlandse landoppervlak) uit grasland en land waarop groenvoer voor vee wordt geteeld.[2] Op deze gronden wordt vaak gebruikgemaakt van bestrijdingsmiddelen. Bestrijdingsmiddelen worden op grote schaal, vaak boven de norm, aangetroffen in het oppervlaktewater en het grondwater. Deze handleiding bevat een gereedschapskist voor waterschappen om het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief bespoten teelten te reguleren, begrenzen of verbieden.

De laatste jaren leidt het gebruik van bestrijdingsmiddelen tot steeds grotere maatschappelijke zorgen en spanningen. Wetenschappers luiden de noodklok over de risico's die het grootschalige en intensieve gebruik van deze middelen meebrengt voor mens, dier en het milieu.[3] Burgers en natuurorganisaties spannen rechtszaken aan wanneer grote hoeveelheden bestrijdingsmiddelen worden gebruikt in de buurt van kwetsbare locaties en in toenemende mate verbieden of beperken rechters het gebruik van deze middelen.[4]

Lokale overheden ervaren een steeds luider wordende roep vanuit de samenleving en wetenschap om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren. Vaak is het voor hen echter niet duidelijk welke mogelijkheden zij daartoe hebben. Met het oog daarop is deze handleiding opgesteld. Deze bevat het (juridische) gereedschap waarmee waterschappen het gebruik van bestrijdingsmiddelen of bepaalde intensief-bespoten teelten op hun grondgebied kunnen reguleren en beperken. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor maatwerkregels in de waterschapsverordening op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving en regulering via het eigendomsrecht als het waterschap eigenaar is van de landbouwgrond.

De volgende onderwerpen komen in deze handleiding aan bod

1. Wat zijn bestrijdingsmiddelen?
2. De verschillende categorieën bestrijdingsmiddelen naar toxiciteit
3. Risico's voor mens, natuur en milieu
4. Ruimte voor lokale regels
5. Taken van het waterschap
6. Regels in de waterschapsverordening
7. Nadeelcompensatie
8. Maatwerkvoorschriften
9. Regulering in pachtovereenkomsten
10. Regulering bij verkoop van gronden

2 Deze cijfers zijn gebaseerd op de CBS-data over 2025 waarbij is uitgegaan van een totaal landoppervlakte van zo'n 3,4 miljoen hectare (exclusief de binnen- en buitenwateren). Zie: CBS, Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar regio, laatstelijk gewijzigd op 30 september 2026.

3 F. Ahmad e.a., "Pesticides impacts on human health and the environment with their mechanisms of action and possible countermeasures", *Heliyon* 4 april 2024 (DOI: 10.1016/j.heliyon.2024.e29128); L.N. van den Berg, E.J. Pierce & R.M. Arsenault, "Pesticides, an urgent challenge to global environmental health and planetary boundaries", *Front Toxicol* 3 oktober 2025 (doi: 10.3389/ftox.2025.1656297).

4 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330; Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043; ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 (Holtingerveld).



1 Wat zijn bestrijdingsmiddelen?

In deze handleiding wordt met de term 'bestrijdingsmiddelen' gedoeld op 'gewasbeschermingsmiddelen' in de zin van Verordening 1107/2009.[5] Dit zijn middelen ter bescherming of ter voorkoming van aantasting van planten en/of plantaardige producten. Denk daarbij aan fungiciden (tegen schimmels), insecticiden (tegen plaaginsecten) en herbiciden (tegen ongewenste planten).

Bestrijdingsmiddel en werkzame stof

Bestrijdingsmiddelen bevatten, naast allerlei hulpstoffen, een 'werkzame stof'. Dat is het actieve bestanddeel van het bestrijdingsmiddel. Denk bijvoorbeeld aan stoffen zoals glyfosaat, acetamiprid of pendimethalin. Lokale overheden kiezen er soms voor alleen middelen met een bepaalde werkzame stof te verbieden.[6] Dit is vooral aan de orde als er veel discussie is over de veiligheid van één specifieke stof, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de herbiciden (zoals Roundup) met de werkzame stof glyfosaat. Bij waterschappen zouden maatregelen zich op een specifieke werkzame stof kunnen richten omdat die stof in een gebied leidt tot normoverschrijdingen (zie hoofdstuk 4 t/m 8 over de taken en bevoegdheden van het waterschap).

Het is verstandig om in dat geval regels te stellen over de werkzame stof (bv. glyfosaat) in plaats van het eindproduct (bv. Roundup). Merknamen en toegelaten middelen kunnen namelijk relatief snel veranderen doordat nieuwe producten op de markt komen of middelen juist van de markt gehaald worden. Een regel met een verbod op het gebruik van specifieke bestrijdingsmiddelen is daardoor snel achterhaald en zou daardoor voortdurend moeten worden geactualiseerd.

5 Verordening 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, zie art. 2.

6 Zie hoofdstuk 4 t/m 8 over de bevoegdheden die waterschappen hebben om dit soort regels te stellen.

Geen biociden

Deze handleiding ziet niet op biociden. Biociden kunnen dezelfde werkzame stoffen bevatten als bestrijdingsmiddelen, maar zijn niet bedoeld om planten te beschermen. Voorbeelden zijn desinfectiemiddelen, insecticiden om mieren of kakkerlakken in huis te doden, of vlooienbestrijding.[7] Sommige werkzame stoffen zijn ook toegelaten voor gebruik als biocide. Het gebruik van biociden door particulieren en bedrijven kan ook leiden tot vervuiling van het milieu. Het is belangrijk om bij overschrijdingen waarbij biocide gebruik een waarschijnlijke oorzaak is, ook ten aanzien hiervan maatregelen te treffen. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat volgens onderzoek van het Compendium voor de Leefomgeving de hoogste normoverschrijdingen worden waargenomen bij boomkwekerijen, akkerbouw, bollenvelden en kassen[8] wat een aanwijzing vormt voor een herkomst uit de landbouw. Dit neemt niet weg dat de monitoring van vervuiling door biociden verbeterd zou moeten worden, zoals ook het RIVM adviseert.[9]

7 Biocide wordt gedefinieerd in art. 3 lid 1, sub a van Verordening 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en gebruik van biociden.

8 https://www.clo.nl/indicatoren/nl054712-gewasbeschermingsmiddelen-in-oppervlaktewater-2013-2024

9 E. Smit, J. Lahr & P. van Vlaardingen, Verkenning biociden in de bestrijdingsmiddelenatlas, RIVM 27 februari 2025.



2 Verschillende soorten bestrijdingsmiddelen

Het ene bestrijdingsmiddel is het andere niet. Er zijn bestrijdingsmiddelen die zo toxisch (giftig) zijn dat slechts enkele grammen per hectare gebruikt hoeven te worden. Er zijn ook bestrijdingsmiddelen die veel minder toxisch zijn en waar je zelfs taarten mee kan bakken (baksoda) of je kind mee kan beschermen tegen muggenbeten (citronellaolie).

Waterschappen kunnen hiermee rekening houden. Zo kan een waterschap ervoor kiezen in de buurt van oppervlaktewater het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden, maar een uitzondering op te nemen voor middelen met een laag risico voor mens, dier en het milieu.

Laag-risico middelen

De Europese Unie kwalificeert werkzame stoffen als 'laag-risico middelen' als daarvan een laag risico verwacht wordt voor de gezondheid en het milieu.[10] Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld een heel aantal micro-organismen en bestrijdingsmiddelen van plantaardige of dierlijke oorsprong, maar ook sommige chemische verbindingen zoals ijzerfosfaat en natriumwaterstofcarbonaat (baksoda).[11]

Biologische middelen

Veel middelen die zijn toegestaan binnen de biologische landbouw hebben een relatief laag risico voor de gezondheid en het milieu. Denk aan bier, wei, mosterdzaadpoeder of citronellaolie. Niet alle biologische middelen brengen

10 Een belangrijke nuance hierbij is wel dat er verschillende hiaten in de risicobeoordeling bestaan (zie hierna hoofdstuk 3).

11 Zie lijst met laag risico stoffen in deel D van de bijlage bij 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. Als natriumwaterstofcarbonaat van levensmiddelenkwaliteit is, geldt het als 'basisstof'. Een basisstof is een stof die al voor een ander doel op de markt is, maar ook als gewasbeschermingsmiddel mag worden gebruikt (maar niet verkocht).

een laag risico mee. Zo kan in een enkel geval de werkzame stof lambda-cyhalothrin in de biologische landbouw gebruikt worden (in lokvallen).[12] Deze stof is ingedeeld in de meest giftige categorie van bestrijdingsmiddelen (stof die in aanmerking komt om te worden vervangen[13], zie hierna) en bovendien volgens het RIVM één van de drie meest verontreinigende stoffen voor het oppervlaktewater.[14] Omstreden zijn de middelen Olie H en Kompaan: bestrijdingsmiddelen met daarin paraffine olie. Paraffine olie wordt gewonnen uit aardolie en is met name omstreden omdat ze soms in zeer grote hoeveelheden gebruikt worden in de sierteelt en (poot)aardappelteelt. Lelietelers die paraffine olie gebruiken, werken bijvoorbeeld gemiddeld genomen met een jaardosering van 81,4 kg/hectare.[15] In de meeste andere Europese landen worden deze middelen niet gebruikt als bestrijdingsmiddel.[16]

Gebruik van koper in de biologische landbouw

Vaak wordt door critici van de biologische landbouw genoemd dat koper in de Europese biologische landbouw mag worden gebruikt. Koper is bekend schadelijk voor de gezondheid en aangemerkt als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen.[17] Dit is juist, maar in Nederland is het gebruik van koperverbindingen als bestrijdingsmiddel niet toegestaan.

Kortom, niet alle bestrijdingsmiddelen die zijn toegestaan in de biologische landbouw kwalificeren als laag-risico middel. Wel zal biologische landbouw in de regel een beduidend minder grote belasting voor de omgeving vormen omdat er veel minder (en vaak ook minder toxische) bestrijdingsmiddelen zijn toegestaan.[18] Onderzoekers vergeleken 256 werkzame stoffen die alleen zijn toegestaan in de conventionele landbouw met 134 werkzame stoffen die ook zijn toegelaten in de biologische landbouw, en concludeerden dat 55% van de chemisch-synthetische stoffen gevaarsaanduidingen voor gezondheid of milieu bevatte, tegenover slechts 3% van de biologische stoffen.[19]

Tip

Een waterschap kan ervoor kiezen het gebruik van laag-risicomiddelen en biologische middelen uit te zonderen van regels die het gebruik van bestrijdingsmiddelen beperken (zie hoofdstuk 5 voor verschillende voorbeelden daarvan). Zo worden de regels evenrediger en beter gemotiveerd.

Middelen die in aanmerking komen om te worden vervangen

Er zijn momenteel (2026) 39 werkzame stoffen die zijn aangemerkt als 'stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen'.[20] Voorbeelden zijn esfenvaleraat, pendimethalin en cypermethrin. Deze stoffen zijn volgens de EU zo risicovol dat ze van de markt worden gehaald zodra er minder giftige alternatieven beschikbaar zijn.

12 7 Lambda-cyhalothrin mag in de biologische landbouw worden gebruikt in vallen met specifieke lokstoffen ter bestrijding van *Bactrocera oleae* en *Ceratritis capitata* (zie Bijlage I, onder 4 van Uitvoeringsverordening 2021/1165).

13 Zie lijst met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen in deel E van Uitvoeringsverordening (EU) 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft.

14 H. Verschoor e.a., *Tussenevaluatie van de nota "Gezonde Groei, Duurzame Oogst"*, Bilthoven: RIVM 2019, p. 12..

15 Zie de gebruiksgegevens van het CBS: CBS, Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing (laatstelijk gewijzigd op: 13 november 2025).

16 Naast Nederland, hebben alleen Hongarije en Kroatië dit middel toegelaten voor gebruik als bestrijdingsmiddel. Zie de Pesticide Properties DataBase: https://sitem.herts.ac.uk/aeru/ppdb/en/Reports/878.htm

17 Het gebruik van koper in de biologische landbouw wordt door de EU toegestaan tot maximaal 28 kg/ha over een periode van maximaal zeven jaar, maar is in Nederland vooralsnog niet toegelaten (zie Bijlage I, onder 4 van Uitvoeringsverordening 2021/1165).

18 Namelijk alleen de middelen die door de EU zijn opgenomen in Bijlage I van Uitvoeringsverordening 2021/1165.

19 H. Burtscher-Schaden, T. Durstberger & J.G. Zaller, "Toxicological Comparison of Pesticide Active Substances Approved for Conventional vs. Organic Agriculture in Europe", *Toxics 2* december 2022 (doi: 10.3390/toxics10120753).

20 Zie de 26 stoffen genoemd in Uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 en de 13 stoffen op de lijst met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen in deel E van de Bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 540/2011.

Stoffen die niet in deze categorie zijn ingedeeld kunnen overigens ook een milieu- of gezondheidsrisico meebrengen. Zo schat het RIVM dat 20% van de toegelaten bestrijdingsmiddelen één of meer Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bevat en dat 10% een potentiële ZZS bevat.[21] Stoffen worden als ZZS aangemerkt als ze bepaalde nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, bijvoorbeeld omdat ze kankerverwekkend zijn, schadelijk voor de voortplanting of ophopen in de voedselketen.

Tip

Een eerste stap zou kunnen zijn om een lokaal verbod op bestrijdingsmiddelen met stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen in te voeren, zeker wanneer deze een bedreiging vormen voor de waterkwaliteit. Wel gaat het om slechts 39 werkzame stoffen van in totaal 222 werkzame stoffen die op de Nederlandse markt zijn toegelaten,[22] terwijl ook veel reguliere werkzame stoffen (bewezen) schadelijke effecten hebben. Het is dus verstandig ook breder te blijven kijken.

PFAS-pesticiden

In Nederland bevatten 25 werkzame stoffen en 115 toegelaten bestrijdingsmiddelen PFAS (poly- en perfluoralkylstoffen).[23] Volgens CLM is de afzet van deze PFAS-pesticiden sterk gestegen en vormen deze middelen een risico voor de bodem en het grondwater.[24] Uit recente cijfers van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) blijkt dat de afzet zelfs nog verder is gestegen: van 250.000 kilo naar 465.000 kilo in de periode 2022-2024.[25]

Een bijzondere zorg hierbij is het finale afbraakproduct van veel van deze PFAS-pesticiden: TFA. TFA is een ultrakorte PFAS-verbinding die zeer mobiel en zeer persistent is. Volgens ILT leidt het gebruik van PFAS-pesticiden in Nederland tot jaarlijks tenminste 21.000 kilo niet of nauwelijks te verwijderen TFA: “Pesticiden zijn hiermee 1 van de grootste bekende bronnen van PFAS-verspreiding in Nederland. TFA uit pesticiden eindigt in het grondwater, in het oppervlaktewater of in gewassen. In oppervlaktewater zijn TFA-gehalten erg hoog. Drinkwater gemaakt van oppervlaktewater bevat meestal meer PFAS dan de advieswaarde. Deze PFAS bestaat voor een groot deel uit TFA”.[26]

In juni 2026 heeft het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) TFA aangemerkt als toxisch voor de voortplanting.[27] Volgens het RIVM worden geregeld hoge concentraties TFA aangetroffen in oppervlaktewater zoals de Rijn.[28] Uit het rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2024 blijkt verder dat er op 72% van alle meetpunten overschrijdingen door TFA van de norm in het ondiepe grondwater zijn gemeten en bij 37% van de meetpunten overschrijdingen van de norm in het diepe grondwater.[29] Deze overschrijdingen zullen in de toekomst naar verwachting verder toenemen,[30] terwijl het volgens de Europese koepel van drinkwaterbedrijven zeer lastig uit het water te zuiveren is.[31] Dit brengt eveneens grote risico’s mee voor de drinkwaterwinning.[32]

21 Komen & Wezenbeek, *Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen in bestrijdingsmiddelen*, RIVM rapport 2022, p. 3, 9-10.
22 Dit is gebaseerd op de werkzame stoffen die volgens de EU Pesticide Database op 31 juli 2026 zijn goedgekeurd voor gebruik in Nederland (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/start/screen/active-substances).
23 Zie de Flyer PFAS-middelen van CLM van 24 april 2026 met een lijst van deze middelen (te downloaden via https://www.clm.nl/wp-content/uploads/2026/05/Flyer-PFAS-middelen-24-april-2026.pdf). Zie ook het rapport ‘Giftige Oogst. De toename van PFAS-pesticiden in groenten en fruit in Europa’, Pesticide Action Network Nederland, februari 2024.
24 P. Leendertse e.a., Gebruik van PFASpesticiden en risico’s voor grondwater en bodem, CLM oktober 2025.
25 Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, Risico’s van TFA voor onze drinkwaterkwaliteit, 10 juni 2026. Zie ook: B. Brouwer, ‘Sterke toename in verkoop van PFAS-bestrijdingsmiddelen geven zorgen om drinkwatervoorziening’, N&M 23 april 2026.
26 Idem.
27 Met de classificatie *“Kan het ongeboren kind schaden. Wordt vermoed de vruchtbaarheid te schaden”* (Minutes of the 77th Meeting of the Committee for Risk Assessment (RAC-77), RAC/M/77/2026, 5 juni 2026.
28 Bijlage bij RIVM-brief aan ILT: “Advies indicatieve drinkwaterrichtwaarde trifluorazijnzuur (TFA)”, RIVM Bilthoven, 7 april 2023.
29 Grondwaterkwaliteit Nederland 2024 Platform Meetnetbeheerders Grondwaterkwaliteit, Arcadis oktober 2025, p. 63 en 66.
30 Idem, p. 60.
31 EurEau, Position Paper TFA in Drinking Water Resources, maart 2025.
32 Amato, E., D. Vughs, S.M. Shaikh, J. van Leeuwen, Trifluoroacetic acid (and other short chain PFAS) in abstracted groundwater for drinkwater production. Nieuwegein: KWR 2025. Zie ook: P. Leendertse e.a., Gebruik van PFAS-pesticiden en risico’s voor grondwater en bodem, CLM oktober 2025.



3 Risico's van bestrijdingsmiddelen voor mensen, dieren en het milieu

Bestrijdingsmiddelen worden pas toegelaten na een risicobeoordeling, zowel op EU-niveau (de werkzame stof) als op lidstaat-niveau (het middel/eindproduct). Waterschappen die het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen willen reguleren, moeten de noodzaak hiervan goed onderbouwen (zie hierna par. 5 e.v.). Daarom wordt nu kort weergegeven wat de huidige stand van de wetenschap is en waarom verdere regulering door waterschappen, bovenop de risicobeoordeling door het Ctgb, nodig is.

Bestrijdingsmiddelen in water en natuur

Bestrijdingsmiddelen spoelen uit naar het oppervlaktewater en grondwater. Het Nederlandse oppervlaktewater is sterk vervuild met bestrijdingsmiddelen. Volgens het Europese Milieu Agentschap bevatte tussen 2018 en 2023 65% van de Nederlandse rivieren en 57% van de Nederlandse meren te veel bestrijdingsmiddelen.[33] Daarmee staat Nederland binnen de Europese Unie in de top 3 van landen met de meest met bestrijdingsmiddelen vervuilde rivieren en meren. De Bestrijdingsmiddelenatlas laat op veel plekken forse overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater zien.[34] Het is duidelijk dat het doel uit de Toekomstvisie gewasbescherming 2030[35] om in 2027 geen normoverschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater meer te hebben, in lijn met de KRW-deadline van 2027, niet gehaald gaat worden.

33 *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe*, European Environment Agency (www.eea.europa.eu/ims/pesticides-in-rivers-lakes-and, versie van juli 2026)
34 www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl
35 Dit is een samenwerkingsverband tussen onder meer de landbouwsector, het rijk, waterschappen, drinkwatersector en Natuur & Milieu.

In het grondwater worden ook veel normoverschrijdingen waargenomen. Uit het rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2024 blijkt dat van de 105 geanalyseerde bestrijdingsmiddelen 75 stoffen werden aangetroffen in het grondwater. In ongeveer 71% van de ondiepe en 58% van de diepe filters werden bestrijdingsmiddelen aangetroffen, waarbij in 24% van de ondiepe en 18% van de diepe filters één of meer stoffen de norm overschreden.[36]

Bestrijdingsmiddelen dringen ook diep door in Nederlandse natuurgebieden[37] Dit kan grote gevolgen hebben voor de flora en fauna. Zo wordt de afname in de insectenpopulaties door wetenschappers onder meer toegeschreven aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen,[38] net als de afname van de biodiversiteit.[39] Verder bleken bestrijdingsmiddelen die decennialang gebruikt mochten worden zeer schadelijk voor vogels.[40] Uit een recent meta-onderzoek[41] blijkt ook dat bestrijdingsmiddelen veel meer planten en dieren schaden dan alleen de plagen en ziekten waarvoor ze bedoeld zijn. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat bestrijdingsmiddelen zorgen voor een afname van de regionale diversiteit van ongewervelden in beken en rivieren tot wel 42 procent. Er werden zelfs negatieve effecten vastgesteld bij concentraties onder de door Europa vastgestelde veilige grenswaarden. Volgens de onderzoekers laat dit zien dat de huidige toelating van bestrijdingsmiddelen de biodiversiteit onvoldoende beschermt.[42]



Hoge concentraties bestrijdingsmiddelen in leefomgeving

Nederland is na Malta koploper in de EU met het hoogste bestrijdingsmiddelengebruik per hectare agrarische grond.[43] Uit het RIVM-onderzoek 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden'[44] blijkt verder dat deze middelen tot een afstand van - in ieder geval - 250 meter rondom bollenvelden in aanzienlijk verhoogde concentraties worden aangetroffen, onder meer in huisstof. Volgens UNICEF wordt maar liefst één op de twaalf Nederlandse kinderen blootgesteld aan te hoge concentraties bestrijdingsmiddelen.[45]

Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat chronische blootstelling aan bestrijdingsmiddelen risico's meebrengt voor de gezondheid. Wetenschappers

36 Grondwaterkwaliteit Nederland 2024 Platform Meetnetbeheerders Grondwaterkwaliteit, Arcadis oktober 2025, p. 29-30. Een monitoringsrapportage van het Ministerie van LVVN wijst ook op normoverschrijdingen: Rost e.a. *Monitoringrapportage Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. Emissies en residuen Rapportagejaar* 2022, Royal-haskoning DHV 2023.

37 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.

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

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

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

41 N. Wan e.a., 'Pesticides have negative effects on non-target organisms', *Nature communications* 13 February 2025

42 M.A. Beketov e.a., PNAS: "Pesticides reduce regional biodiversity of stream invertebrates", Environmental Sciences 2013, 110 (27), p. 11039-11043 (DOI 10.1073/pnas.1305618110).

43 FAOSTAT Pesticide use: https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP

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

45 *Places and Spaces: Environments and children's well-being, Innocenti Report Card 17*, UNICEF Office of Research – Innocenti: Florence 2022 (https://www.unicef.org/innocenti/reports/places-and-spaces-environments-and-childrens-well-being), p. 26-27.

wijzen op een verband met het ontstaan van neurodegeneratieve ziektes zoals Parkinson,[46] Alzheimer[47] en ALS.[48] Boeren die met bestrijdingsmiddelen werken hebben een hoger risico om Parkinson te krijgen dan andere mensen.[49] Verder is er een mogelijk verband tussen autisme en ADHD en chronische blootstelling van kinderen aan lage hoeveelheden bestrijdingsmiddelen.[50] Daarnaast zijn er steeds meer aanwijzingen voor een relatie tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en verschillende kankersoorten, longaandoeningen, voortplantingsproblemen en immuniteitsproblemen.[51]

Toegelaten middelen: zijn ze veilig?

Voordat bestrijdingsmiddelen op de markt komen, wordt er een risicobeoordeling gedaan.[52] Toch wordt door de wetenschap in toenemende mate gewaarschuwd voor gezondheids- en natuurschade als gevolg van deze middelen. Dit komt (o.a.) doordat de risicobeoordeling een aantal grote hiaten bevat. Verschillende hiaten zien niet specifiek op de waterkwaliteit en worden hier daarom niet besproken. Voor meer informatie verwijzen we naar de Provinciale en Gemeentelijke Handleidingen Regulering Bestrijdingsmiddelen.[53] Hierna wordt een vijftal hiaten besproken in de toelatingsprocedure die in het bijzonder problematisch zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit en het waterleven.



Cocktaileffecten

Relevant voor zowel gezondheid als milieu en waterkwaliteit, is dat er in de toelatingsprocedure geen rekening gehouden wordt met de risico's van het gebruik van cocktails van bestrijdingsmiddelen voor de gezondheid en de natuur. Het is gebruikelijk dat gewassen met meerdere middelen worden bespoten. In de toelatingsprocedure wordt meestal alleen gekeken naar de risico's bij blootstelling

46 Zie o.a. Botnaru e.a., 'Neurotoxic Effects of Pesticides: Implications for Neurodegenerative and Neurobehavioral Disorders', *Journal of Xenobiotics*, 2025, vol. 15, nr. 3, p. 83; Gunnarsson e.a.Occupational Exposures and Neurodegenerative Diseases—A Systematic Literature Review and Meta-Analyses',*Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2019, vol. 16, nr. 3, 337.

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

48 F. Labèche, Occupational exposure to pesticides increases the risk of amyotrophic lateral sclerosis: a systematic review and meta-analysis, Occup Environ Med 23 augustus 2026, Vol. 83, nr 5, p. 291-300 (doi: 10.1136/oemed-2025-110662); A.M. Malek e.a., 'Pesticide exposure as a risk factor for amyothrophic lateral sclerosis: A meta-analysis of epidemiological studies', *Environmental Research 2012*, afl. 117, p. 112-119.

49 P.L. Gamache, I. Salem, N. Roux-Dubois., J. Le Bouthillier, Z. Gan-Or & N. Dupré, 'Exposure to pesticides and welding hastens the age-at-onset of Parkinson's disease', *Canadian Journal of Neurological Sciences 2019*, 46(6), p. 711-716.

50 J.R. Roberts, E.H. Dawley & J.R. Reigart, 'Children's low-level pesticide exposure and associations with autism and ADHD: A review', *Pediatric research 2019*, 85(2), p. 234-241.

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

52 Art. 4 Verordening (EU) 1107/2009. Dit wordt op twee niveaus beoordeeld: op EU-niveau wordt de werkzame stof beoordeeld, en op lidstaat-niveau wordt vervolgens gekeken of ook het gewasbeschermingsmiddel (het eindproduct) aan de toelatingseisen voldoet.

53 Zo worden bestrijdingsmiddelen volgens zowel College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) als het RIVM bij de risicobeoordeling in de meeste gevallen niet (goed) beoordeeld op neurotoxiciteit en neurodegeneratieve ziektes zoals Parkinson, Alzheimer en ALS (zie: H. Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM rapport 2021). Daarnaast wordt in de goedkeuringsprocedure geen aandacht besteed aan blootstelling via huisstof (Zie ook: M.H.M.M Montforts e.a., Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten, RIVM rapport 2019).

aan een individueel middel. Cocktails van middelen kunnen echter velen malen giftiger zijn voor mensen.[54] Cocktails van bestrijdingsmiddelen kunnen ook effecten hebben op de natuur. Zo is in 2024 in de Bestrijdingsmiddelenatlas[55] de 'mengsel toxische druk' toegevoegd. Hieruit blijkt dat ook als de concentraties van de afzonderlijke stoffen onder de milieunorm blijven, er soortenverlies kan ontstaan door een combinatie van stoffen. Door deze cocktaileffecten was in 2022 op meer dan 20 procent van de locaties zonder normoverschrijdingen, de toxische druk net zo hoog of zelfs hoger dan op locaties met normoverschrijdingen.[56] Uit het recent afgeronde SPRINT onderzoek, een EU-breed onderzoek naar blootstelling van burgers en het milieu, blijkt eveneens dat bij de toelating van bestrijdingsmiddelen onvoldoende wordt gekeken naar de effecten van chronische blootstelling aan een cocktail van middelen.[57]



Referentiesoorten en biodiversiteit

In de toelatingsprocedure van bestrijdingsmiddelen wordt in de laboratoriumtesten gekeken naar de effecten op slechts enkele soorten. Die soorten staan model voor een grotere groep: de honingbij voor de insecten, de regenworm voor het bodemleven en de watervlo voor het waterleven. Het risico van deze vereenvoudiging is dat effecten op meer gevoelige organismen over het hoofd worden gezien. Verder komen intergenerationele effecten onvoldoende in beeld,[58] net als effecten op biodiversiteit. In 2024 is de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) begonnen met het ontwikkelen van nieuwe richtsnoeren die moeten gaan bijdragen aan meer inzicht in de effecten van bestrijdingsmiddelen op biodiversiteit. Deze richtsnoeren zijn echter nog niet beschikbaar.[59]

Drainage en oppervlakkige afspoeling niet in beeld

In Nederland zorgt drainage (via drainpijpen) voor de meeste emissies naar het oppervlaktewater.[60] Daarnaast kunnen bestrijdingsmiddelen als het hard regent afspoelen naar het oppervlaktewater. In 2019 adviseerde het RIVM al om in te zetten op het terugdringen van emissie door afspoeling en drainage.[61]

54 Zowel de Gezondheidsraad als het RIVM wijzen erop dat cocktails van middelen schadelijker kunnen zijn dan individuele middelen, maar dat hier bij de toelating meestal niet naar gekeken wordt (Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, p. 23-24, Nr. 2024/07, RIVM, *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, Bilthoven 2022. Zie ook Biesebeek e.a., Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken, Bilthoven: RIVM. Briefrapport 2019-0031, p. 37).

55 www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl Zie ook: mengseltoxiciteit ook hoog kan zijn zonder dat er sprake is van normoverschrijdingen per afzonderlijke stof.

56 "Cocktail van stoffen in oppervlaktewater blijkt giftiger dan elke stof apart", Nieuws Universiteit van Leiden, 14 oktober 2024 (https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2024/10/update-bestrijdingsmiddelenatlas-cocktail-van-stoffen-in-oppervlaktewater-blijkt-giftiger-dan-elke-stof-apart).

57 https://sprint-h2020.eu/

58 Zie bijvoorbeeld het volgende onderzoek, waarin effecten van bestrijdingsmiddelen bij blootgestelde rupsen pas werden waargenomen bij de voortplanting van de vlinder. Volgens de Vlinderstichting blijven met de gebruikelijke risicobeoordeling op basis van directe sterfte blijven zulke uitgestelde effecten buiten beschouwing: https://www.vlinderstichting.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/fipronil-zaadcoating-leidt-tot-sterk-verminderde-voortplanting-van-koolwitjes#:~:text=Het%20onderzoek%20bevestigt%20het%20risico,de%20voortplanting%20van%20de%20vlinder; *R. Gols, M.F. WallisDeVries & J.J.A. Van Loon, 'Reprotoxic effects of the systemic insecticide fipronil on the butterfly Pieris brassicae''* , Proceedings of the Royal Society B (2020) 20192665.

59 https://www.ctgb.nl/over-het-ctgb/organisatie/jaarbeeld/jaarbeeld-2024/mens-en-milieu

60 T. van der Linden e.a., *Teeltvrije zones; invloed op de belasting van het oppervlaktewater*, Bilthoven: RIVM 2010, p. 18..

61 H. Verschoor e.a., *Tussenevaluatie van de nota "Gezonde Groei, Duurzame Oogst"*, Bilthoven: RIVM 2019, p. 18.

Echter, volgens het Planbureau voor de Leefomgeving schiet de risicobeoordeling door het Ctgb tekort: het Ctgb kijkt enkel naar emissies naar het oppervlaktewater via verwaaiing/drift, maar niet naar emissies via drainage (via drainpijpen of bodemscheuren) en afspoeling.[62] Hierdoor zijn de gebruiksvoorschriften van bestrijdingsmiddelen niet gericht op het voorkomen van emissies via deze routes[63] en wordt de blootstelling van het waterleven aan bestrijdingsmiddelen onderschat.[64]

De landelijke regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) om het oppervlaktewater te beschermen volstaan evenmin.[65] Het Bal schrijft teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater voor waarbinnen niet gespoten mag worden of enkel gespoten mag worden met biologische middelen (art. 4.723d Bal e.v.). Die zones zijn volgens het RIVM gericht op het reduceren van drift en bedragen tussen de 50 en 500 cm (afhankelijk van de teelt).[66] EFSA schat dat bij een spuitvrije zone van 20 meter er 80% minder afspoeling is. Bij 15 meter is de reductie 72%, bij 10 meter 60% en bij 5 meter 37%.[67] Voor veel teelten geldt in Nederland echter slechts een bufferstrook van 50-150 cm (zie artikel 4.723d Bal).[68]

Het niet meenemen van drainage en afspoeling in de risicobeoordeling en de landelijke voorgeschreven teeltvrije zones kan, zeker in een waterland als Nederland, grote negatieve effecten hebben voor de waterkwaliteit. In oktober 2025 is een wetsvoorstel gepubliceerd dat ervoor moet zorgen dat in de toelating van bestrijdingsmiddelen wel rekening gehouden wordt met drainage.[69] Dit is een stap in de goede richting. Voor middelen die al op de markt zijn, zal dit echter pas effect hebben wanneer zij worden herbeoordeeld.

Discrepantie tussen toelatingsprocedure en Kaderrichtlijn Water

Naast het over het hoofd zien van afspoeling en drainage hanteert het Ctgb bovendien een grenswaarde voor oppervlaktewater die hoger ligt dan de ecologische grenswaarde die wordt vastgesteld onder de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG, hierna: KRW). Gevolg hiervan is dat ook bij gebruik van bestrijdingsmiddelen volgens de gebruiksvoorschriften, er geregeld overschrijdingen zijn van de KRW-normen voor oppervlaktewater. Volgens het Ctgb komt dit doordat de KRW vaak strenger is en minder schadelijke effecten op het waterleven toelaat dan de regels over de toelating van bestrijdingsmiddelen.[70] Om de KRW-doelen te halen zullen dus aanvullende maatregelen genomen moeten worden bovenop de toelatingsprocedure.[71] In 2024 werd bekend dat de regering werkt aan een nationale grondslag waardoor het Ctgb in de toekomst kan toetsen aan de KRW-normen. Vooralsnog is dit nieuwe toetsingskader echter nog niet beschikbaar. Daarnaast gaat het enkel om prioritaire en specifiek verontreinigende stoffen, wat lang niet alle bestrijdingsmiddelen omvat.[72] Dit vraagt om aanvullende maatregelen vanuit waterschappen ten aanzien van andere werkzame stoffen die (geregeld) de normen voor oppervlaktewater overschrijden.[73]

Stapeling

Ten slotte wordt er in de toelating onvoldoende rekening gehouden met het risico op stapeling. Stapeling houdt in dat op een perceel eerst één middel wordt gebruikt totdat het maximale aantal toepassingen is bereikt en daarna nog

62 Planbureau voor de Leefomgeving, *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei,* Duurzame Oogst, Den Haag: PBL 2019, p. 11, 28, 47, 109.

63 *Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water - Schending van Europese verplichtingen,* Utrecht: Natuur & Milieu 2024, p. 39-40.

64 Kamerbrief Gewasbescherming: stand van zaken moties en toezeggingen van waterkwaliteit gerelateerde onderwerpen, 13 mei 2025, p. 3.

65 Zie uitgebreid: A. de Vries & S. Handgraaf, 'Regulering van bestrijdingsmiddelen door decentrale overheden', *Water Governance* /2025, 2, p. 36-43.

66 Van der Linden e.a. (n. 50), p. 18.

67 EFSA Panel on Plant Protection Products and their Residues, 'Scientific Opinion Addressing the state of the Science on risk assessment of plant protection products for non-target terrestrial plants', EFSA Journal 2014, 12(7), 3800, p. 64.

68 Natuur & Milieu (n. 53), p. 36-38.

69 Conceptbesluit houdende wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, internetconsultatie van 7 oktober 2025, te raadplegen via www.internetconsultatie.nl.

70 Ctgb, 'Advies Overschrijding KRW-normen in relatie tot toelatingsbeleid', Wageningen 29 september 2023, Bijlage bij Kamerbrief over gewasbescherming van 8 mei 2025, Kamerstuk 27 858, nr. 653. Zie ook H.F.M.W. van Rijswick e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn-Waterdoelstellingen*, Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg 13 juni 2016, p. 45.

71 Uitgebreid: M. Wiering, D. Boezeman en A. Crabbé, 'The Water Framework Directive and Agricultural Diffuse Pollution: Fighting a Running Battle?', Water 2020, 12; De Vries & Handgraaf, (n. 54), p. 36-43.

72 In 2026 gaat het om 3 prioritaire stoffen (aclonifen, cypermethrin en bifenox) en 15 specifiek verontreinigende stoffen (abamectine, deltamethrin, metsulfuron-methyl, pyriproxyfen, MCPA, bentazon, dimethenamide-P, metazachloor, captan, pyridaben, mecoprop-P, lambda-cyhalothrin, pirimicarb, tolclofos-methyl enesfenvaleraat).

een ander middel met dezelfde werkzame stof wordt gebruikt. Deze hogere toepassingsfrequentie en dosering worden niet beoordeeld bij de toelating van het individuele middel. Het Ctgb erkent dat het totale gebruik door stapeling van middelen kan leiden tot risico's die in de huidige risicobeoordeling niet worden geïdentificeerd. De belasting van met name oppervlaktewater is hierdoor volgens het Ctgb waarschijnlijk groter dan acceptabel.[74] Uit onderzoek van de WUR blijkt dat dit risico's oplevert voor ongewervelden en vissen.[75]

Voorbeeld

Stapeling: Acetamiprid

Acetamiprid is de enige zogeheten neonicotinoïde die in open teelten nog is toegestaan. Het is acuut en chronisch toxisch voor het waterleven. Begin 2026 liet het Ctgb opnieuw zes middelen toe met deze werkzame stof, de middelen Gazelle, Amiprid 20 SG, Antilop, 16015 N, WOPRO Luisweg en INTER APRID SG. Deze middelen zijn toegelaten voor dezelfde teelten. Dit levert een risico op van stapeling. Zo mag in de aardappelteelt ieder afzonderlijk middel tot maximaal 100 mg werkzame stof/ha/jaar gebruikt worden. Maar nadat die maximale dosering bereikt is, kan een teler op een van de andere vijf middelen met dezelfde werkzame stof overstappen. Als een teler alle zes middelen zou gebruiken, levert dit een maximale jaardosering op van maar liefst 600 mg werkzame stof/ha/jaar. Dit is een zes keer zo hoge blootstelling dan waar het Ctgb in de risicobeoordeling vanuit ging.

73 Kamerbrief 'Invulling moties en toezeggingen gewasbescherming', 25 juni 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 27 858, nr. 640.

74 Notitie Ctgb maatregelen tegen stapelen met gewasbeschermingsmiddelen, Wageningen 2021.

75 G.H.P. Arts et al, 2017. Including multistress in the risk assessment of plant protection products. Wageningen Environmental Research. https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/523425x



4 Ruimte voor lokale regels

Soms gaan lokale overheden ervanuit dat zij niet kunnen optreden tegen het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen, omdat het gebruik van deze middelen dan per definitie overal moet kunnen plaatsvinden. Dat is onjuist. Er bestaan meerdere grondslagen voor regulering door het waterschap.[76] Die bevoegdheid kan bestaan naast, en in aanvulling op, de toelatingsprocedure van bestrijdingsmiddelen en de nationale wetgeving.

Voorzorgsbeginsel

Verordening (EG) 1107/2009 bevat de regels over de toelating van bestrijdingsmiddelen. Deze verordening bepaalt expliciet dat landen, in aanvulling op die regels, uit voorzorg maatregelen kunnen treffen als er onzekerheid bestaat over de risico's voor mens, dier of milieu (art. 1 lid 4):

"De bepalingen van deze verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu. In het bijzonder worden de lidstaten er niet van weerhouden het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen."

76 Voor bevoegdheden van provincies en gemeenten verwijzen wij naar de Gemeentelijke Handleiding en de Provinciale Handleiding regulering bestrijdingsmiddelen die eerder op opdracht van Urgenda en Natuur & Milieu werden gepubliceerd. Van de Gemeentelijke Handleiding verscheen in 2026 een tweede druk.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) staat bestuursorganen expliciet toe om op basis van het voorzorgsbeginsel regels te stellen die het (agrarisch) grondgebruik beperken.[77]

Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden: bescherming oppervlaktewater, KRW-beschermde gebieden en Natura 2000-gebieden

De Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) verplicht Nederland om bepaalde kwetsbare water- en natuurgebieden te beschermen tegen schade door bestrijdingsmiddelen.

Landen moeten ervoor zorgen dat passende maatregelen worden vastgesteld om het aquatische milieu en het drinkwater te beschermen (artikel 11 lid 1). Die maatregelen geven de voorkeur aan pesticiden die niet zijn ingedeeld als gevaarlijk voor het aquatische milieu (artikel 11 lid 2 onder a). Daarnaast moeten er risicoreducerende maatregelen worden genomen waardoor het risico van vervuiling buiten het terrein als gevolg van verwaaiende spuitnevel, uitspoeling en afspoeling tot een minimum wordt beperkt. Deze maatregelen voorzien in ieder geval in het afbakenen van bufferzones met passende afmetingen. Zoals hiervoor besproken zijn de teeltvrije zones van 50 cm – 500 cm uit het Besluit activiteiten leefomgeving enkel bedoeld om drift (en niet emissies via afspoeling en drainage) tegen te gaan. Een waterschap zou, ter uitvoering van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden, bredere teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater kunnen voorschrijven wanneer er normoverschrijdingen worden waargenomen (zie verder hoofdstuk 5).

In bepaalde gebieden moet het gebruik van bestrijdingsmiddelen op grond van deze richtlijn helemaal worden verboden of tot een minimum beperkt. Artikel 11, lid 2, onder c van de richtlijn bevat een totaalverbod op het gebruik en de opslag van bestrijdingsmiddelen in beschermingszones die lidstaten moeten aanwijzen *"voor oppervlaktewater en grondwater dat wordt gebruikt voor de onttrekking van drinkwater"*.[78] Op grond van artikel 12 van de richtlijn geldt daarnaast ook een plicht om in bepaalde kwetsbare gebieden het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren. De gebieden waar artikel 12 op ziet, zijn onder meer gebieden die als beschermd zijn aangewezen onder KRW en Natura 2000-gebieden. Het gaat bij KRW-beschermde gebieden onder meer om waterlichamen waaruit drinkwater wordt gewonnen, recreatie- en zwemwater, gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen[79] en nutriëntengevoelige gebieden.[80] Wanneer er in die KRW-beschermde gebieden of Natura 2000-gebieden toch bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, moet volgens de Richtlijn de voorkeur worden gegeven aan laag-risico of biologische bestrijdingsmiddelen.

Ten slotte, bevat artikel 12, onder a ook een minimalisatieplicht in gebieden met kwetsbare groepen, waaronder (ongeboren) kinderen, zwangere vrouwen en ouderen. Ook dit laat zien dat een toegelaten middel niet zomaar overal veilig gebruikt kan worden. In 2025 oordeelde het Hof Den Bosch dat artikel 12(a) van

77 Zie de volgende uitspraken van de Afdeling over geitenhouderijen: ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238, r.o. 11.3-11.4; ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3 en 5.1. XX

78 Zie ook de considerans bij de richtlijn, overweging 15: *"Het gebruik van pesticiden in gebieden bestemd voor onttrekking van drinkwater, op of langs transportwegen, bijvoorbeeld spoorwegen, of op verharde of zeer doorlaatbare oppervlakken kan resulteren in een hoger risico van verontreiniging van het aquatische milieu. In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden derhalve zoveel mogelijk te worden beperkt of, indien passend, achterwege te worden gelaten."*

79 Aangenomen wordt dat de viswateren en schelpdierwateren hieronder vallen. Zie: Besluit van 15 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit.

80 Zie voor een opsomming van alle onder de KRW beschermde gebieden: Bijlage IV, onder 1(i) bij de KRW.

de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden – over de bescherming van kwetsbare groepen – in Nederland niet goed is geïmplementeerd.[81] Over de andere onderdelen van artikel 11 en 12 zijn nog geen rechtszaken gevoerd. Door lokale regelgeving in overeenstemming te brengen met de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden kunnen verdere rechtszaken tegen bijvoorbeeld waterschappen voorkomen worden en kan de rechtszekerheid voor alle betrokkenen verbeterd worden.

Ten slotte bepaalt artikel 14 dat lidstaten alle nodige maatregelen nemen "om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden." Dit moet eraan bijdragen dat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen naar praktijken en producten die het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. Dit artikel kan een argument vormen voor het beperken van het gebruik van herbiciden daar waar goede niet-chemische (bv. mechanische) alternatieven zijn (zie verder hoofdstuk 5).

Rechtspraak

Uit de Nederlandse rechtspraak blijkt eveneens dat toegelaten bestrijdingsmiddelen niet veilig op alle locaties gebruikt kunnen worden. In 2025 bepaalde de ABRvS, in navolging van de Rechtbank Noord-Nederland,[82] dat een teeltwissel[83] naar lelieteelt nabij een Natura 2000-gebied niet kan plaatsvinden zonder natuurvergunning omdat het een schadelijk effect kan hebben op het natuurgebied.[84] Daarom moet op grond van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) een passende beoordeling uitgevoerd worden. Als daaruit blijkt dat er een schadelijk effect kan zijn op het N2000-gebied, dan kan de activiteit in principe niet plaatsvinden tenzij aan strikte vereisten is voldaan.[85]

Daarnaast zijn er verschillende civiele rechters die het gebruik van bestrijdingsmiddelen (deels) hebben verboden ter bescherming van omwonenden. De rechtbanken Noord-Nederland,[86] Oost-Brabant,[87] Limburg[88] en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden[89] hebben (gedeeltelijke) verboden opgelegd op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de lelieteelt. Deze zaken betroffen lagere instanties, maar inmiddels heeft het gerechtshof Den Bosch deze rechtspraak bevestigd.[90] Het Hof ging daarbij uitgebreid in op de hiaten in de risicobeoordeling en de link met de ziekte van Parkinson en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen. Het grootschalige middelengebruik in deze teelt binnen een straal van 250 meter van woonlocaties was daarom onrechtmatig.[91]

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Omgevingswet

De Europese verordening over de toelating van bestrijdingsmiddelen (1107/2009/EG) werkt rechtstreeks door in het Nederlandse rechtsstelsel. In aanvulling op deze verordening zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (verder: Wgb) regels gesteld over onder meer het Ctgb en het toezicht op en de naleving van de gebruiksvoorschriften van toegelaten bestrijdingsmiddelen. Naast onder meer de NVWA zijn ook de waterschappen als toezichthouder aangewezen voor de Wgb.[92] De bevoegdheid van de waterschappen is beperkt tot het toezicht op de 'watergerelateerde' regels van de Wgb.

81 Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.
82 Rechtbank Noord-Nederland 29-07-2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3487. Zie ook: Rechtbank Noord-Nederland 22-10-2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4141.
83 Recent oordeelde de Rechtbank Noord-Nederland dat teeltwissels niet gelden als bestaand agrarisch gebruik omdat het daarbij niet gaat om "één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming", zoals volgt uit de PAS-uitspraak van het Hof van Justitie. Zie: Rechtbank Noord-Nederland 4 augustus 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:3255.
84 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 (Holtingerveld).
85 Meer hierover in H 9 van deze handleiding.
86 Rechtbank Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.
87 Rechtbank Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440.
88 Rechtbank Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.
89 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.
90 Hof Den Bosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.
91 Het jaarlijkse bestrijdingsmiddelengebruik in de lelieteelt is 113,7 kg/hectare (CBS, Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing. CBS Statline 12 oktober 2022). Ter vergelijking: het gemiddelde gebruik bij snijmais is 0,8 kg/hectare.
92 Zie art. 9.1 Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Waterschappen zijn bij constatering van een overtreding echter niet bevoegd om bestuursrechtelijke handhaving toe te passen. De NVWA is daartoe wel bevoegd.[93] De NVWA en de waterschappen hebben samenwerkingsafspraken en nadere werkafspraken gemaakt over onder andere kennisdeling, informatieuitwisseling en overtredingen van de Wgb.[94]

Handhaving

Het belang van meer en betere handhaving is groot. Van de 66 inspecties die de NVWA in 2024 deed bij intensief bespoten teelten (zoals tulpen, uien en aardappelen) langs oppervlaktewater hielden 25 bedrijven (38%) zich niet aan de regels. Daarbij ging het onder meer om het gebruik van middelen die voor die teelt niet waren toegestaan, overdosering, te vaak toepassen van een middel of het gebruik van een illegaal middel.[95]

De Wgb biedt waterschappen geen grondslag om zelf regels te stellen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De Omgevingswet biedt die mogelijkheid wel. Waterschappen moeten een waterschapsverordening vaststellen waarin de regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen (art. 2.5 Ow). Die verordening bevat de regels die nodig zijn voor de taken die aan het waterschap zijn opgedragen, waaronder het beheer van regionale wateren. In die verordening kan het waterschap regels stellen over activiteiten die nog niet door het Rijk zijn geregeld en maatwerkregels over de activiteiten die het Rijk wel heeft geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (zie daarover verder hoofdstuk 6).

De Omgevingswet gaat niet over onderwerpen die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld (art. 1.4 Ow). Of zo'n andere wet uitputtend is of niet, volgt uit het doel dat de wetgever voor ogen had (meestal te herleiden uit de memorie van toelichting). Als een onderwerp uitputtend in een andere wet is geregeld, mag de Omgevingswet er geen regels over stellen en mogen ook de waterschapsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsverordening geen regels over die onderwerpen bevatten. De vraag is dus in hoeverre de Wgb uitputtend is bedoeld. Zoals hiervoor aangegeven, is de Europese verordening over de toelating van bestrijdingsmiddelen (1107/2009/EG) niet uitputtend bedoeld. De verordening biedt expliciet de ruimte om op grond van het voorzorgsbeginsel extra regels te stellen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Het is daarom logisch dat ook de Wgb niet uitputtend is bedoeld. Bovendien heeft het Rijk zelf ook extra regels gesteld over het gebruik van bestrijdingsmiddelen in het Besluit activiteiten leefomgeving, een AMvB op grond van de Omgevingswet. Dit laat zien dat de wetgever zelf ook van mening is dat de Wgb niet uitputtend is bedoeld. Het is daarom mogelijk om in de waterschapsverordening regels te stellen over het lokale gebruik van bestrijdingsmiddelen. Denk aan de wijze waarop bestrijdingsmiddelen worden gebruikt zodat de verwaaiing naar oppervlaktewater zo klein mogelijk is of zones aan te geven waarin vanwege het belang van de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit (bepaalde) bestrijdingsmiddelen niet mogen worden gebruikt.

93 Zie de bijlage bij het Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019, onderdeel XI, onder 2, onder b.

94 De afspraken zijn te vinden bij agendapunt 9 van de vergadering van de CWW van 12 september 2025.

95 NVWA 'Inspectieresultaten teelten langs oppervlaktewater 2024', te raadplegen via: www.nvwa.nl/onderwerpen/plant/gewasbescherming/inspectieresultaten/2024/teelten-langs-oppervlaktewater.



5 Taken van het Waterschap

Beheer van watersystemen

Waterschappen hebben op grond van de Waterschapswet en de Omgevingswet onder meer als taak om regionale watersystemen te beheren. Daaronder vallen de oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen, bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken die niet in beheer zijn bij het Rijk. Het beheer van watersystemen is volgens de definitie in de Omgevingswet gericht op:

1. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
2. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen; en
3. de vervulling van de op grond van de Omgevingswet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

Maatschappelijke functies zijn bijvoorbeeld recreatie of drinkwaterwinning.

Het beheer omvat zowel actief beheer als passief beheer.[96] Actief beheer omvat bijvoorbeeld het onderhoud van watergangen, het aanleggen of verbreden van watergangen en het peilbeheer. Passief beheer omvat het aanwenden van juridische bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening, het uitvoeren van de schouw en het toezicht op activiteiten die door derden worden verricht. De regelgevende bevoegdheid van het waterschap omvat het vaststellen van de waterschapsverordening, maar daarnaast ook een eventuele onderhoudsverordening en subsidieverordeningen.

De vergunningverlening, toezicht en handhaving worden onder meer geregeld

96 Kamerstukken II 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 80.

in de waterschapsverordening. Daarnaast kunnen er regels worden gesteld over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die in het Besluit activiteiten leefomgeving staan. Het waterschap is als bevoegd gezag aangewezen voor dergelijke lozingen op regionale wateren.[97] Ten slotte wijst de 'Handreiking waterschapsverordening' erop dat ook het beheer van de grondwaterkwantiteit en grondwaterkwaliteit een integraal onderdeel vormen van het beheer van regionale watersystemen.[98]

Doelen Kaderrichtlijn Water

De KRW heeft als doel om een goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen te bereiken, en een goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. De goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen wordt gehaald als de zogeheten prioritaire en prioritaire gevaarlijke stoffen de normen voor die stoffen niet overschrijden. Er zijn slechts drie werkzame stoffen aangewezen als prioritaire stof (Aclonifen, Bifenox en Cypermethrin). Daarnaast zijn er vijftien bestrijdingsmiddelen waarvoor normen gelden als onderdeel van de goede ecologische toestand: dit zijn de specifiek verontreinigende stoffen.[99] Bestrijdingsmiddelen die niet als prioritair (gevaarlijk) of specifiek verontreinigend zijn aangewezen, kunnen ook een negatief effect hebben. Daarom heeft het RIVM ook voor die bestrijdingsmiddelen grenswaarden voor oppervlaktewater vastgesteld waarbij er in de regel een norm geldt voor de gemiddelde belasting over een jaar en een norm voor (kortdurende) piekbelasting. Overschrijdingen van de door het RIVM vastgestelde grenswaarden door die stoffen zal het waterleven in de regel negatief beïnvloeden, waardoor de goede ecologische toestand van het oppervlaktewater mogelijk ook niet wordt bereikt.

Vooruitblik

Op 30 maart 2026 is Richtlijn (EU) 2026/805 aangenomen. Hierdoor komt er een flink aantal werkzame stoffen bij die door de EU zijn aangewezen als prioritaire stof. Het gaat onder meer om: acetamiprid, bifentrin, deltamethrin, esfenvaleraat, glyfosaat en nicosulfuron. Vanaf 22 december 2027 gaat voor die stoffen een Europese grenswaarde voor oppervlaktewater gelden. Uiterlijk op 22 december 2039 moet voor die stoffen een goede chemische toestand zijn bereikt. Daarnaast gaat er een somnorm gelden voor de werkzame stoffen die als prioritaire stof zijn aangewezen. Opgeteld mag maximaal 0,2 µg/l van deze stoffen in het oppervlaktewater zitten. Glyfosaat (net als 4 verboden werkzame stoffen) zijn van deze somnorm uitgezonderd.

In aanloop naar het bereiken van de KRW-doelen (uiterlijk eind 2027) mag de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen niet verslechteren. Het waterschap heeft een belangrijke taak bij het behalen van de goede chemische toestand en goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. De waterschappen hebben daarvoor maatregelenprogramma's vastgesteld. Naast de waterschappen hebben het Rijk en de gemeenten echter ook een rol in het behalen van de KRW-

97 Art. 2.4 Bal en art. 4.2 Omgevingsbesluit.

98 Zie hoofdstuk 1.5 van de Handreiking waterschapsverordening van het TROWA-project van de Unie van Waterschappen (https://trowa.hetwaterschapshuis.nl/handreiking-waterschapsverordening). Zie ook het IPLO, 'grondwater in de waterschapsverordening' (https://iplo.nl/thema/water/grondwater/grondwater-waterschapsverordening/).

99 De stofnormen voor de goede chemische toestand en goede ecologische toestand zijn opgenomen in resp. bijlage III en bijlage IIIa van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De werkzame stoffen die als specifiek verontreinigende stof zijn aangemerkt zijn: Abamectine, Bentazon, Captan, Deltamethrin, Dimethanamid-P, Esfenvaleraat, Lambda-cyhalothrin, MCPA, Mecoprop-P, Metazachloor, Metsulfuron-methyl, Pirimicarb, Pyridaben, Pyriproxyfen, en Tolclofos-methyl.

doelen voor oppervlaktewaterlichamen, bijvoorbeeld via het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen en via de regulering van indirecte lozingen in het oppervlaktewater.

Als uit monitoring blijkt dat de doelen niet worden gehaald, verplicht de KRW om extra maatregelen te nemen. Hieraan is inmiddels invulling gegeven via het KRW-impulsprogramma.[100] Aangezien de doelen voor bestrijdingsmiddelen op grote schaal niet worden gehaald, zijn in het Uitvoeringsplan chemische stoffen Kaderrichtlijn Water, als uitwerking van het impulsprogramma, diverse maatregelen voor bestrijdingsmiddelen afgesproken.[101] Een van die maatregelen is het opnemen van specifieke gebruiksvoorschriften in verordeningen (provincies, waterschappen) en het omgevingsplan (gemeenten).

Bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen

Artikel 7 van de KRW bepaalt dat lidstaten alle waterlichamen moeten aanwijzen die voor de winning van drinkwater worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m^3 per dag leveren, of meer dan 50 personen bedienen. Voor deze locaties moeten de lidstaten zorgen dat het geproduceerde drinkwater voldoet aan de Europese Drinkwaterrichtlijn. Deze is geïmplementeerd in artikel 2.15 en bijlage V van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In deze bijlage is een norm opgenomen van 0,1 µg/l per afzonderlijke stof voor gewasbeschermingsmiddelen, biociden en hun (humaan toxicologisch relevante) afbraakproducten, in het oppervlaktewater dat voor de bereiding van drinkwater wordt gebruikt.

Als uit monitoring blijkt dat deze norm bij een innamepunt voor drinkwater in regionaal oppervlaktewater[102] wordt overschreden, moet het waterschap onderzoeken wat daarvan de oorzaak is en wat eraan gedaan kan worden. Dit kan ertoe leiden dat het waterschap zelf maatregelen moet nemen (bijvoorbeeld de teeltvrije zones verbreden via maatwerkregels in de waterschapsverordening) of dat andere overheden maatregelen moeten nemen (bijvoorbeeld de gemeente, om de emissies via indirecte lozingen terug te dringen).

100 Zie https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/.

101 Zie https://iplo.nl/thema/water/documenten/oppervlaktewaterkwaliteit/kaderrichtlijn-water/uitvoering-krw/krw-impulsprogramma/krw-impulsprogramma-januari-2026/uitvoeringsplan-chemische-stoffen-krw/.

102 In relatie tot drinkwaterwinningen uit grondwater is de provincie het bevoegd gezag.



6 Regels in de waterschapsverordening

Doel en reikwijdte van de waterschapsverordening

In de waterschapsverordening staan alle regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die het waterschap nodig vindt om de waterschapstaken te behartigen. Het beperken van de verontreiniging van oppervlaktewater door bestrijdingsmiddelen kan plaatsvinden door regels te stellen over lozingsactiviteiten (waaronder lozingen die samenhangen met bestrijdingsmiddelengebruik). In de waterschapsverordening staan ook regels over zogeheten “beperkingengebiedactiviteiten”, maar die zijn voor de regulering van bestrijdingsmiddelen minder relevant.[103]

Enkele waterschappen hebben in de waterschapsverordening regels gesteld over het aanbrengen van drainage. Deze activiteit is wel relevant voor de regulering van bestrijdingsmiddelen, omdat via drainage bestrijdingsmiddelen uit de bodem in het oppervlaktewater kunnen worden gebracht. In de “Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW” is een voorbeeld opgenomen hoe het waterschap drainage kan laten verwijderen om zo de afspoeling van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater te beperken:[104]

103 Een beperkingengebiedactiviteit is een activiteit in een beperkingengebied: een gebied waar regels gelden ter bescherming van een werk of een object, zoals een waterkering.

104 FLO Legal in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW, p. 33.

Modelbepaling: Maatwerkvoorschriften drainage en greppels

Met het oog op het vernatten van gronden in beekdalen en het beperken van de afstroming van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar een oppervlaktewaterlichaam kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift bepalen dat:

a. drainage binnen het beekdal binnen een bij dat maatwerkvoorschrift te bepalen termijn wordt verwijderd; en

b. de bodem van greppels die bedoeld zijn voor de afwatering van gronden wordt opgehoogd tot een bij dat maatwerkvoorschrift te bepalen hoogte.

Maatwerk op het Besluit activiteiten leefomgeving

Het Rijk heeft in het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal) al milieuregels over de agrarische sector gesteld. Alle soorten agrarische bedrijven zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in afdeling 3.6 van het Bal. Diverse regels van het Bal zijn bedoeld om de emissie van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater te beperken. Zie bijvoorbeeld:

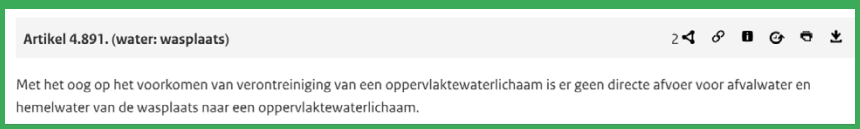
- Paragraaf 4.63 Bal: Aanmaken gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op landbouwgronden;
- Paragraaf 4.64 Bal: Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht;
- Paragraaf 4.90 Bal: Reinigen van voertuigen of werktuigen voor agrarische activiteiten.

Het Bal geeft in artikel 2.12 aan waterschappen de bevoegdheid om maatwerkregels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam te stellen. Waterschappen mogen echter geen maatwerkregels stellen over milieubelastende activiteiten; daarvoor zijn alleen de gemeente en de provincie bevoegd.

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen op landbouwgronden is in ieder geval een milieubelastende activiteit (waarvoor de gemeente bevoegd gezag is). Als kan worden voorzien dat bestrijdingsmiddelen tijdens het gebruik **direct** in het oppervlaktewater terecht komen (bijvoorbeeld door drift, afspoeling of via drainpijpen), is dit een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en is het waterschap dus bevoegd gezag. In het Bal zijn artikelen over lozingsactiviteiten te herkennen aan het oogmerk. Artikelen waarin het oogmerk “voorkomen van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam” of “beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam” voorkomt, gaan over lozingsactiviteiten. Over die artikelen kan het waterschap dus maatwerkregels stellen.

Voorbeeld

Oogmerk 'voorkomen van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam'



Artikel 4.723c Bal schrijft driftreducerende technieken voor bij het gebruik van bestrijdingsmiddelen met "het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam". Hetzelfde geldt voor de teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater die worden voorgeschreven in artikel 4.723d Bal, ook die worden voorgeschreven met "het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam". Op deze onderwerpen kan een waterschap dus maatwerkregels stellen.

Op grond van de Omgevingswet moet het waterschap bij het stellen van maatwerkregels de strekking van de rijksregels over lozingsactiviteiten in acht nemen.[105] Dat houdt onder meer in dat het waterschap bij het stellen van maatwerkregels moet zorgen dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van het milieu worden genomen. Het Bal geeft ook de bevoegdheid om in de waterschapsverordening aanvullende meldplichten op te nemen (art. 2.14 Bal) of aanvullende vergunningplichten (art. 2.15 Bal).

Algemene regels

De eerste vorm van maatwerkregels op het Bal om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren, is het stellen van algemene regels in de waterschapsverordening. Dit zijn direct werkende regels die voor alle agrariërs bindend zijn. Het waterschap kan handhavend optreden als deze algemene regels niet worden nageleefd. In de waterschapsverordening en daarbij behorende geometrische kaarten kan het waterschap bijvoorbeeld bredere teeltvrije of spuitvrije zones rondom oppervlaktewater instellen of andere regels die de kans verkleinen dat bestrijdingsmiddelen bij agrarische activiteiten in het oppervlaktewater terecht komen.

Het waterschap kan deze algemene regels aanvullen met een meldplicht of informatieplicht. Bijvoorbeeld de verplichting om het dagelijks bestuur van het waterschap een week van tevoren te informeren over de datum waarop bestrijdingsmiddelen zullen worden gebruikt. Zo weet het waterschap waar en wanneer er toezicht op de activiteit moet worden ingepland.

105 Art. 4.6 lid 2 in samenhang met art. 4.23 lid 2 Ow.

Lokale voorbeelden

Waterschappen maken nog nauwelijks gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels over bestrijdingsmiddelen. De Provincie Drenthe heeft wel een bredere spuitvrije zone voorgeschreven tot aan de Drentsche Aa, waarvan het water gebruikt wordt voor drinkwaterwinning.

Artikel 6.16 van de Omgevingsverordening Drenthe 2023
Spuitvrije zones en bescherming Drentsche Aa
[...]
2. Het is verboden om binnen het Grondwaterbeschermingsgebied Drentsche Aa - Spuitvrije zone gewasbeschermingsmiddelen toe te passen of te laten toepassen.

3. Het verbod in lid 2 van dit artikel is niet van toepassing op het gebruik van op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden toegelaten gewasbeschermingsmiddelen door middel van de pleksgewijze bestrijding van akkerdistel, brandnetel, ridderzuring en jacobskruiskruid op gronden in gebruik als grasland, wegbermen, plantsoenranden en/of bermen langs spoorwegen.

Paragraaf 4.64 Bal schrijft onder meer voor dat een teeltvrije zone tot aan oppervlaktewater wordt aangehouden bij teelt in de openlucht. De breedte van de teeltvrije zone is afhankelijk van het type gewas dat wordt geteeld en de spuittechniek die wordt gebruikt en varieert van 50 cm tot 500 cm. Langs natuurlijke waterlopen moet altijd 500 cm worden aangehouden (art. 4.723d lid 4 Bal). Binnen de teeltvrije zone kan wel grasland worden geteeld. Het Bal staat toe dat in de teeltvrije zone pleksgewijs onkruidbestrijding plaatsvindt (met een afgeschermde dop). Ook is het toegestaan om binnen de teeltvrije zone het overhangende gewas te bespuiten, mits er niet in de richting van het oppervlaktewater wordt gespoten (art. 4.723f Bal). Daarnaast geldt dat voor andere gewassen dan pit- en steenvruchten geen teeltvrije zone hoeft te worden aangehouden als de teelt biologisch is, grenst aan een waterloop die van 1 april tot 1 oktober onder normale omstandigheden droogstaat, of als er een emissiescherm gebruikt wordt (tabel 4.723da Bal). Op een talud mogen bestrijdingsmiddelen alleen pleksgewijs en driftvrij worden gebruikt (art. 4.723g Bal).

Het risico op verontreiniging van het oppervlaktewater is hiermee nog niet volledig weggenomen, zo blijkt uit de vele overschrijdingen door bestrijdingsmiddelen van de normen voor oppervlaktewater.[106] Het waterschap kan daarom maatwerkregels stellen in de waterschapsverordening om de risico's verder te beperken. Er kan voor een algemene bredere bufferstrook tot aan oppervlaktewater worden gekozen, of bredere zonering voor bepaalde middelen die grote risico's meebrengen voor het water. Te denken valt aan PFAS-pesticiden, prioritaire en specifiek verontreinigende stoffen of stoffen die in een of meerdere oppervlaktewater(en) geregeld de normen voor oppervlaktewater overschrijden.

106 Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe, European Environment Agency (www.eea.europa.eu/ims/pesticides-in-rivers-lakes-and, versie van juli 2026)

Modelbepaling

Maatwerkregel teeltvrije zone

1. Met het oog op het beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam wordt, in afwijking van artikel 4.723d, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving bij het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen langs een oppervlaktewaterlichaam een teeltvrije zone aangehouden waarbij wordt voldaan aan tabel x.x.

Tabel x.x Teeltvrije zone

Soort gewas	Teeltvrije zone in centimeter
Aardappelen, uien, bloembollen en bloemknollen, aardbeien, asperges, prei, schorseneren, sla, wortelen en vaste planten	<a> of meer
Boomkwekerijgewassen	<b> of meer
Pit- en steenvruchten	<c> of meer
Overige gewassen	<d> of meer

2. Binnen de teeltvrije zone worden, in afwijking van artikel 4.723f van het Besluit activiteiten leefomgeving, geen gewasbeschermingsmiddelen toegepast.

3. Het tweede lid geldt niet:

a. voor een bedrijf met een bio-certificaat van Skal Biocontrole; of

b. wanneer het telen op andere wijze aantoonbaar plaatsvindt met gebruik van enkel biologische gewasbeschermingsmiddelen in de zin van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 of basisstoffen of gewasbeschermingsmiddelen met een werkzame stof met een laag risico in de zin van deel C of D van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011.

Op grond van paragraaf 3.2.20 en paragraaf 4.116 Bal moet langs een oppervlaktewaterlichaam ook een bufferzone worden aangehouden. Deze bufferzone is primair bedoeld om de emissie van meststoffen naar het oppervlaktewater te beperken en vloeit voort uit het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EU (GLB). Op grond van de Verordening strategische GLB-plannen[107] mogen er binnen de bufferzone (in ieder geval binnen een strook van 3 m) geen bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. De bufferzone is vaak breder dan de teeltvrije zone. Bij het stellen van maatwerkregels over de teeltvrije zone kan een waterschap ervoor kiezen om de teeltvrije zone in ieder geval gelijk te trekken met de (bredere) bufferzone voor mest.[108]

Daarnaast zijn er diverse andere paragrafen in het Bal met regels over activiteiten waarbij bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, die mede beogen om de oppervlaktewaterkwaliteit te beschermen. Het waterschap kan deze regels nalopen en beoordelen in hoeverre er aanvullende regels nodig zijn.

107 Verordening (EU) 2021/2115, bijlage III, voetnoot 2.

108 Zie verder https://iplo.nl/thema/water/afvalwater-activiteiten/agrarische-activiteiten/bufferstrook-teeltvrije-zone/.

Artikel 4.717 van het Bal bepaalt bijvoorbeeld dat er bij het aanmaken van bestrijdingsmiddelen voldoende afstand gehouden moet worden tot een oppervlaktewaterlichaam, maar verduidelijkt niet wat voldoende afstand is. Verder bevat paragraaf 4.90 Bal regels over het reinigen van voertuigen of werktuigen voor agrarische activiteiten. In artikel 4.891 Bal is bepaald dat de wasplaats geen afvoer naar het oppervlaktewater mag hebben. Daarmee wordt gezorgd dat het oppervlaktewater niet kan worden verontreinigd door afvalwater vanaf de wasplaats. Artikel 4.892 en 4.893 Bal regelen dat het afvalwater van het inwendig en uitwendig reinigen van landbouwvoertuigen na het gebruik van bestrijdingsmiddelen, mag worden verspreid over de landbouwgronden waar die gewasbeschermingsmiddelen zijn gebruikt. Daar kan wel een risico voor het oppervlaktewater ontstaan, als het afvalwater te dicht bij het oppervlaktewater wordt verspreid. Het waterschap kan daarom een aanvullende regel opnemen in de waterschapsverordening, die bepaalt dat bij het verspreiden voldoende afstand tot het oppervlaktewater moet worden aangehouden.

Modelbepaling

Maatwerkregel verspreiden afvalwater agrarische wasplaats

Met het oog op het beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam wordt, in afwijking van artikel 4.892, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, afvalwater afkomstig van het uitwendig reinigen van voertuigen of werktuigen na het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet verspreid binnen de teeltvrije zone.

Ten slotte kan een waterschap met het oog op de oppervlaktewaterkwaliteit het gebruik van specifieke middelen binnen het waterschap of in een bepaald kwetsbaar deelgebied of zone beperken, bijvoorbeeld vanwege waargenomen normoverschrijdingen in het oppervlaktewater of het voorkomen van grote milieuproblemen in de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan de in hoofdstuk 2 besproken PFAS-pesticiden die vaak afbreken in TFA: een zeer kleine PFAS-verbinding die haast niet uit het drinkwater te filteren is, zeer persistent en zeer mobiel is en toxisch voor de voortplanting. De PFAS-pesticiden vormen een bedreiging voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het halen van de KRW-doelen.

Provincie Groningen heeft aangekondigd de PFAS-pesticiden te gaan verbieden in grondwaterbeschermingsgebieden.[109] Verder riep het Wetterskip Fryslân in 2024 al op tot een landelijk PFAS-verbod, mede vanwege de verontreiniging met TFA door PFAS-pesticiden.[110] In oktober 2026 pleitte de Unie van Waterschappen voor een versnelde uitfasering van de PFAS-pesticiden: “In 2028 start een bredere PFAS-bronaanpak, maar wat betreft de waterschappen is dat te laat. PFAS zijn namelijk zeer persistent en breken nauwelijks af in het milieu. Daardoor kunnen emissies van vandaag nog jarenlang gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en de kosten van drinkwaterproductie en waterbeheer”.[111]

109 Provincie Groningen, ‘Informatie over onderzoek PFAS in gewasbeschermingsmiddelen’, brief aan Provinciale Staten van 2 december 2025

110 https://www.waterforum.net/overschrijdingen-pfas-in-friese-wateren-waterschap-roept-op-tot-totaalverbod-pfas-en-landelijk-opruimfonds/

111 Inbreng Unie van Waterschappen voor Commissie Gewasbeschermingsmiddelen van 8 oktober 2026, te vinden via: https://unievanwaterschappen.nl/wp-content/uploads/CD-gewasbeschermingsmiddelen-8-oktober.pdf

Aangezien waterschappen een eigen taak hebben bij de bescherming van regionale waterlichamen, kunnen zij ook zelf maatregelen nemen zolang actie vanuit het Rijk of de EU achterwege blijft of onzeker is. Zij moeten daarbij wel blijven binnen hun bevoegdheid om lozingsactiviteiten te reguleren en de regel moet gericht zijn op het voorkomen van emissies naar het oppervlaktewater. Op een verbod op PFAS-pesticiden kan, met het oog op de proportionaliteit van de regel, een uitzondering gemaakt worden voor situaties waarin er geen goede alternatieven zijn. Dit kan worden vormgegeven via een vergunningsplicht (zie hierna).

Vergunningplichten

Het waterschap kan ook vergunningplichten opnemen in de waterschapsverordening (art. 4.4 lid 2 Ow en art. 2.15 Bal). Denk aan het vergunningplichtig maken van het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen die in het oppervlaktewater nabij de betreffende locatie voor normoverschrijdingen zorgt. Het is dan verboden om de activiteit te verrichten zonder vergunning (art. 5.4 Ow). Als de activiteit zonder vergunning wordt verricht, moet het waterschap handhavend optreden.
Het belangrijkste voordeel van een vergunningplicht is dat het waterschap per geval vooraf meekijkt of de activiteit verricht kan worden. De vergunning wordt geweigerd als de effecten op de waterkwaliteit niet acceptabel zijn (te bepalen via het Handboek immissietoets). Er is dus een check vooraf en er kan maatwerk geleverd worden.

Als het waterschap vergunningplichten wil inzetten, moet de waterschapsverordening het volgende regelen:

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

De omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd aan de hand van de gronden die in de waterschapsverordening zijn bepaald.[112] Artikel 6.2 Bkl schrijft voor dat in de beoordelingsregels van de waterschapsverordening een koppeling moet worden gelegd met de KRW, zodat het verlenen van een vergunning er niet toe kan leiden dat de KRW-doelen niet worden gehaald of de toestand van een oppervlaktewaterlichaam achteruitgaat. Alle waterschappen hebben deze verplichte beoordelingsregel overgenomen in hun waterschapsverordening.

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

Indien bepaalde bestrijdingsmiddelen een bedreiging vormen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, kan een waterschap een vergunningsplicht instellen voor het gebruik van dat middel of die groep middelen. Gedacht

112 Art. 5.30 Ow.

kan worden aan de PFAS-pesticiden of stoffen die geregeld de normen voor oppervalktewater overschrijden.[113] Daarnaast kan gedacht worden aan een vergunningsplicht voor herbiciden in gevallen dat een mechanisch alternatief aanwezig is. In de biologische landbouw zijn herbiciden bijvoorbeeld helemaal niet toegestaan, wat laat zien dat er vaak andere methoden beschikbaar zijn.[114]

Modelbepaling vergunningplicht herbiciden

Het is verboden zonder omgevingsvergunning herbiciden te gebruiken bij het telen van gewassen in de openlucht als bedoeld in paragraaf 4.64 Bal.

Modelbepaling aanvraagvereisten vergunning herbiciden

Bij de aanvraag om de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

a. het perceel en de teelt waar de herbicide zal worden gebruikt;
b. de onkruiden die daarmee worden bestreden;
c. het gewasbeschermingsmiddel, de werkzame stof, de dosering en het aantal toegelaten toepassingen per hectare per jaar; en
d. de maatregelen die worden genomen om verontreiniging van het oppervlaktewater te voorkomen.

Modelbepaling beoordelingsregel omgevingsvergunning herbiciden

1. De omgevingsvergunning wordt verleend voor maximaal één teelseizoen en alleen als er naar het oordeel van het bevoegd gezag geen risico is op verontreiniging van het oppervlaktewater en voldaan is aan de volgende voorwaarden:
   a. handmatige of mechanische onkruidbestrijding kan redelijkerwijs niet worden gevergd;
   b. de onkruidbestrijkingsmethode wordt toegepast;
   c. de toepassing vindt plaats door een deskundige die beschikt over een licentie als bedoeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
   d. de weersomstandigheden en de hoogte van het gras of de teelt vormen redelijkerwijs geen beletsel om de onkruiden aan te strijken zonder het gras of de teelt te raken; en
   e. bij de toepassing wordt een afstand van minimaal 2 meter tot geulen en greppels en minimaal 5 meter tot sloten in acht genomen.

NB: eventueel kan de vergunningsplicht nog verder worden aangescherpt door te verduidelijken dat een vergunning enkel verkregen kan worden voor het bestrijden van probleemonkruiden zoals akkerdistel, Jacobkruiskruid en Japanse duizendknoop.

NB: Deze beoordelingsregels zijn aanvullend op de voorwaarden die volgen uit artikel 6.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

113 Zie voor een lijst met alle in Nederland toegelaten PFAS-pesticiden: P. Leendertse e.a., Overzicht van pfas-pesticiden in de nederlandse landbouw, CLM 24 april 2026

114 Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 waarin de toegelaten stoffen voor gebruik in de biologische landbouw staan, verduidelijkt dat basisstoffen en vetzuren, citronellaolie, kruidnagelolie, raapzaadolie, groenemuntolie, sinaasappelolie en theeboomolie allen niet zijn toegestaan als herbicide.

Modelbepaling vergunningsplicht PFAS-pesticiden

Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

a. gewasbeschermingsmiddel: gewasbeschermingsmiddel als bedoeld in artikel 2 van verordening (EG) nr. 1107/2009;

b. PFAS-pesticide: gewasbeschermingsmiddel dat een werkzame stof bevat die is opgenomen in bijlage [X] bij deze verordening; [115]

c. PFAS-beschermingszone: het gebied dat op de kaart in bijlage [Y] is aangewezen.

Modelbepaling vergunningplicht

Het is verboden zonder omgevingsvergunning in een PFAS-beschermingszone een PFAS-pesticide toe te passen.

Modelbepaling beoordelingsregels

1. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend indien de aanvrager aantoont dat:

a. voor het beoogde gebruik geen alternatief gewasbeschermingsmiddel of andere bestrijdingsmethode beschikbaar is; en

b. het gebruik, mede gelet op de bodemgesteldheid en de afstand tot oppervlaktewater en grondwater, niet leidt tot nadelige gevolgen voor de chemische of ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater of grondwater.

2. De omgevingsvergunning wordt in ieder geval geweigerd indien het gebruik ertoe kan leiden dat omgevingswaarden of doelstellingen voor een KRW-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam niet worden gehaald.

NB: Deze beoordelingsregels zijn aanvullend op de voorwaarden die volgen uit artikel 6.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Meldplicht

Op grond van artikel 2.14 Bal kan een waterschap een verbod invoeren om een activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding ter bescherming van een oppervlaktewaterlichaam. Dit heeft vooral zin als het waterschap inzicht wil krijgen in het gebruik van een bepaald middel. Een meldplicht zorgt er op zichzelf niet voor dat een bestrijdingsmiddel minder gebruikt wordt, tenzij er ook (beperkende) voorwaarden worden gesteld. Een voorbeeld van een dergelijke regel is te vinden in de omgevingsverordening van de Provincie Utrecht, waar een meldplicht en beperkende voorwaarden zijn opgenomen over het gebruik van glyfosaat in waterwingebied Bethunepolder:

115 Waterschappen kunnen hierbij o.a. aansluiten bij de werkzame stoffen genoemd in de Flyer PFAS-middelen van CLM van 24 april 2026 met een lijst van deze middelen (te downloaden via https://www.clm.nl/wp-content/uploads/2026/05/Flyer-PFAS-middelen-24-april-2026.pdf).

Artikel 3.14 Omgevingsverordening Utrecht - Meldplicht glyfosaat Waterwingebied Bethunepolder

1. Het is verboden zonder melding in het Waterwingebied Bethunepolder glyfosaathoudende bestrijdingsmiddelen toe te passen voor het bestrijden van de onkruiden grote brandnetel, ridderzuring, akkerdistel en ruwe smele in grasland.

2. De toepassing van glyfosaathoudende bestrijdingsmiddelen is uitsluitend toegestaan, als:
   a. handmatige of mechanische onkruidbestrijding redelijkerwijs niet kan worden geëist;
   b. de onkruidbestrijkingsmethode wordt toegepast;
   c. de toepassing plaatsvindt door een deskundige die beschikt over een licentie bedoeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
   d. de weersomstandigheden dit toelaten en de hoogte van het gras redelijkerwijs geen beletsel vormt om de onkruiden aan te strijken zonder het gras te raken; en
   e. bij de toepassing een afstand van minimaal 1 meter tot geulen en greppels en minimaal 2 meter tot sloten in acht wordt genomen.

3. Minimaal 5 werkdagen voordat de activiteit uitgevoerd wordt, wordt de melding ingediend.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het opstellen van regels in de waterschapsverordening moet het waterschap zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waterschap moet de noodzaak van de regel en de gekozen vorm voldoende onderbouwen. Het waterschap moet ook voldoende onderzoek verrichten naar de feiten en de af te wegen belangen (zorgvuldigheidsbeginsel). In heldere taal moet worden onderbouwd dat het stellen van regels nodig is en waarom gekozen is voor een bepaalde vorm en inhoud (motiveringsbeginsel).

Met wetenschappelijke studies (zie hoofdstuk 3 van deze handleiding) kan onderbouwd worden dat bestrijdingsmiddelen een risico vormen voor het milieu en specifiek voor de oppervlaktewaterkwaliteit. Verder kan gewezen worden op de wijde verspreiding van bestrijdingsmiddelen in het milieu en op hiaten in de toelatingsprocedure en het voorzorgsbeginsel.

Tot slot moet voldaan worden aan het evenredigheidsbeginsel. Hierbij geldt dat:

1. Het waterschap aannemelijk moet maken dat de algemene regel daadwerkelijk zal leiden tot het waarborgen van de door de Omgevingswet of het Bal gediende doelen.
2. De regel de minst belastende variant voor belanghebbenden is.
3. De regel geen onevenredige belasting op een belanghebbende legt, afgezet tegen de doelen van het besluit.

Een teeltvrije zone die volledige agrarische percelen omvat, zal de evenredigheidstoets niet snel doorstaan. Dit maakt het telen van gewassen immers feitelijk onmogelijk. Maar de teeltvrije zones kunnen wel een stuk breder worden gemaakt dan de beperkte zone die in het Bal is opgenomen. In de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden schrijft de EU voor dat er tot aan oppervlaktewater bufferstroken met 'passende afmetingen' moeten worden aangehouden om emissies naar het oppervlaktewater tegen te gaan. Daarnaast moeten de KRW-doelen gehaald worden. Dit zijn sterke gronden voor waterschappen om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reguleren. Lidstaten zijn verplicht, vanuit het beginsel van gemeenschapstrouw, EU-recht uit te voeren.[116]

116 Art. 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, over de bescherming van eigendom, laat ook expliciet beperkingen van eigendomsrechten toe in het algemeen belang: "The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest."



7 Nadeelcompensatie

Het opnemen van direct werkende regels over bestrijdingsmiddelen in de waterschapsverordening kan schade veroorzaken voor bijvoorbeeld agrarische bedrijven. Voor vergoeding van schade als gevolg van de wijziging van de waterschapsverordening kan diegene een verzoek indienen om nadeelcompensatie (art. 15.1 lid 1 onder e Ow).

Dit nadeelcompensatierecht is gebaseerd op het principe dat onevenredige schade, veroorzaakt door rechtmatig handelen van de overheid, moet worden vergoed. Op de website van IPLO is een uitgebreide handreiking over nadeelcompensatie onder de Omgevingswet te vinden.[117]

Om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie geldt een aantal voorwaarden. Er moet namelijk sprake zijn van schade:

1. als gevolg van rechtmatig overheidshandelen;
2. waarbij een bepaalde groep onevenredig zwaar wordt getroffen;
3. die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk ('eigen') risico;
4. die niet voorzienbaar is en waarbij de benadeelde geen eigen schuld heeft; en
5. die niet al op een andere manier is verzekerd.

Een benadeelde komt in aanmerking voor schadevergoeding als aan al deze voorwaarden wordt voldaan. We behandelen die voorwaarden hieronder stapsgewijs. Het gaat hierbij om schade in de vorm van gederfde inkomsten. Voor grondwaardedaling geldt een iets andere regeling, die op het einde van dit hoofdstuk wordt besproken.

117 https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/nadeelcompensatie/.

Schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen

Er moet sprake zijn van schade. De verzoeker moet bewijzen wat de aard en omvang is van de schade en het causaal verband aantonen met de wijziging van de waterschapsverordening. De agrariër zal dus zelf moeten onderbouwen wat de schade is door het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Als er met een andere teeltwijze of andere teelten (die minder bestrijdingsmiddelen vergen) ook een goede winstmarge kan worden bereikt, is er niet of nauwelijks sprake van schade. De schade is dus niet gelijk aan het omzetverlies doordat een bepaalde teelt niet kan worden toegepast, maar volgt eerder uit een vergelijking van de winst die met de teelt van een verboden gewas had kunnen worden behaald en de winst die met de teelt van een ander gewas wordt behaald. Op de agrariër rust de verplichting om maatregelen te nemen om de schade te beperken (oftewel: een ander winstgevend gewas te telen, dat wel binnen de regels past).[118] Verder is het vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat gemist voordeel uit niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor vergoeding in aanmerking komt.[119] Een teler die altijd gras heeft geteeld, heeft geen recht op compensatie bij een regel die het bestrijdingsmiddelengebruik beperkt maar alleen zou leiden tot inkomstenverlies bij bepaalde voedselgewassen of sierteelt.

Of er sprake is van schade hangt niet alleen af van de inhoud van de regels als gevolg van de wijziging van de waterschapsverordening, maar ook van de vraag in welke mate bij die wijziging wordt voorzien in overgangsrecht. Schade bij telers als gevolg van nieuwe regels over bestrijdingsmiddelen kan worden verzacht door overgangsrecht zoals een overgangsperiode waarin de nieuwe regels nog niet gelden voor bestaand gebruik, zodat telers de tijd hebben om om te schakelen.

Schade waarbij een bepaalde groep onevenredig wordt getroffen

Er moet sprake zijn van schade waarbij een bepaalde groep onevenredig wordt getroffen door de overheidsmaatregel. Het moet dus gaan om een specifieke groep die een onevenredige last draagt ('individual and excessive burden'). Een voorbeeld hiervan is de zaak Leffers/Staat.[120] Bij ministeriële regeling werd verboden varkens te vervoederen met voedsel- of slachtafval. Leffers had zijn gehele bedrijf ingericht op het vervoederen met voedsel- of slachtafval en werd zo onevenredig hard getroffen ten opzichte van varkensmesters die hun bedrijf slechts deels hebben ingericht op het vervoederen met voedsel- en slachtafval. Het ligt op de weg van een benadeelde om aan te tonen dat de schade die diegene leidt onevenredig zwaar is in vergelijking met anderen in een vergelijkbare situatie.

Schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk ('eigen') risico

Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (art. 4:126 Awb). Volgens de wetgever zal schade als gevolg van het voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van het milieu, de archeologie of de volksgezondheid

118 Art. 4:126 lid 2 onder b Awb.
119 ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3968 en ABRvS 15 februari 2006, ECLI:RVS:2006:AV1760.
120 18-01-1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031).

in het algemeen niet voor vergoeding in aanmerking komen.[121] Als bedrijven die vanwege het verrichten van activiteiten schade of hinder aan de fysieke leefomgeving veroorzaken, worden geconfronteerd met kosten of schade als gevolg van (aangescherpte) verplichtingen, vallen deze kosten of schade in beginsel binnen het normale bedrijfsrisico.[122] Let wel, grondwaardedaling vormt hierop een uitzondering, dit komt in de regel sneller voor vergoeding in aanmerking (zie hierna).

Schade die niet voorzienbaar is en waarbij de benadeelde geen eigen schuld heeft

Als het waterschap het voornemen om bestrijdingsmiddelengebruik in te perken ruim van tevoren aankondigt (bijvoorbeeld al in de omgevingsvisie) en een goed participatietraject inricht, dan wordt het voor bedrijven voorspelbaar dat de regels zullen worden aangescherpt en kunnen zij daar in hun bedrijfsvoering rekening mee houden. Die voorzienbaarheid beperkt de schade die zij ondervinden.

Als er sprake is van zogeheten 'passieve risico-aanvaarding' is er geen recht op nadeelcompensatie. In de Omgevingswet zijn daarvoor drie criteria gegeven in artikel 15.6. Aan alle drie de criteria moet worden voldaan om te kunnen spreken van passieve risico-aanvaarding. Toegepast op beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen, houdt dit in dat een agrariër geen recht heeft op nadeelcompensatie als:

a. het waterschap het voornemen om beperkingen op te leggen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen een jaar van tevoren heeft bekendgemaakt,
b. de agrariër gedurende drie jaar voorafgaand aan dat moment de betreffende middelen niet heeft gebruikt, en
c. de agrariër na de bekendmaking tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe regels nog steeds de betreffende bestrijdingsmiddelen niet heeft gebruikt en ook geen voorbereidingen heeft getroffen om dat wel te gaan doen.

Schade die niet al op een andere manier is verzekerd

Er is geen recht op schadevergoeding door nadeelcompensatie als de schadevergoeding op een andere manier is verzekerd of gewaarborgd. Dit betreft vaak maatwerk in een specifiek geval. Dit principe is ook vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursorgaan kan een vergoeding toekennen in een andere vorm dan betaling van een geldsom (art. 4:126, tweede lid, onder d van de Awb). Denk bijvoorbeeld aan een subsidie voor de omschakeling naar biologische landbouw die de extra kosten compenseert.

Grondwaardevermindering

Een teler kan ook indirecte schade oplopen door waardevermindering van de landbouwgrond. De vraag die dan beantwoord moet worden is: hoeveel is de grond minder waard door de beperkingen op het gebruik van bestrijdingsmiddelen? Deze schadepost valt vaak – afhankelijk van de gekozen maatregel - minder hoog uit, maar wordt wel snel toegekend door de rechter.

121 Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 20 (Memorie van Toelichting Invoeringswet Omgevingswet).
122 Kamerstukken II 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 234 (Memorie van Toelichting Invoeringswet Omgevingswet).

Bij het bepalen van de grondwaardedaling moet worden uitgegaan van het maximaal potentieel: de waarde die de grond had voor de nieuwe regelgeving, gelet op het maximale gebruik dat er toen had kunnen plaatsvinden. Dat is dus een wezenlijk verschil met nadeelcompensatie voor gederfde inkomsten, waarbij gekeken wordt naar de bestaande bedrijfsvoering (en niet het maximaal mogelijke). Er is geen sprake van grondwaardedaling als door een nieuwe regel bepaalde teelten niet meer mogelijk zijn die op die grond al niet (succesvol) konden plaatsvinden, bijvoorbeeld door de grondsoort.[123] Bij het toekennen van nieuwe planologische mogelijkheden (het starten van een minicamping, recreatie etc.) kan de waardedaling deels of helemaal gecompenseerd worden. Dat laatste zal echter wel in samenwerking met gemeenten gedaan moeten worden, omdat dit geen bevoegdheid van de waterschappen betreft.

Schade als gevolg van landelijk of provinciaal beleid

De wijziging van een waterschapsverordening kan ook het gevolg zijn van een instructieregel vanuit het Rijk of de provincie, waarbij waterschappen wordt opgedragen het gebruik van bestrijdingsmiddelen te beperken. Dan ontstaat er voor agrariërs pas schade als het waterschap de regels wijzigt in lijn met de instructieregel. Voor deze situatie regelt de Omgevingswet dat het rijk/provincie en het waterschap afspraken maken over de verdeling van de kosten voor nadeelcompensatie. Als die afspraken er niet zijn, kan het waterschap een verzoek indienen om de kosten te vergoeden, voor zover die kosten zijn gemaakt in verband met de behartiging van een belang van het rijk of de provincie.[124]

123 ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4268.
124 Art. 13.3 Omgevingswet.



8 Maatwerkvoorschriften op grond van het Bal

Naast de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels, bevat het Besluit activiteiten leefomgeving in artikel 2.13 ook de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerkvoorschriften zijn individuele besluiten, gericht op één agrariër of andere lozer, die de regels van het Bal aanvullen of strenger maken.

De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen over milieubelastende activiteiten ligt bij de gemeente en voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam bij het waterschap (art. 2.3 Bal). Het is dus belangrijk om onderscheid te maken tussen de aspecten die horen bij de milieubelastende activiteit en de aspecten die horen bij de lozingsactiviteit.

Met een maatwerkvoorschrift kan in een individueel geval hetzelfde worden bereikt als met de maatwerkregels in de waterschapsverordening. Zo kan een agrarisch bedrijf niet alleen met een maatwerkregel, maar ook met een maatwerkvoorschrift worden verplicht om een ruimere teeltvrije zone te hanteren dan het Bal voorschrijft of het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen achterwege te laten als dat gebruik in het gebied voor normoverschrijdingen in het oppervlaktewater zorgt.

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



9 Het waterschap als grondeigenaar

Als het waterschap als eigenaar van landbouwgrond de grond verhuurt, verpacht of verkoopt aan een particulier, dan kan zij eisen stellen aan het gebruik van de grond. Daarbij kan het gaan om het beperken of verbieden van het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

In dat geval worden de beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen niet opgelegd via het bestuursrecht, maar via het privaatrecht (via overeenkomsten). Hierbij gelden wel voorwaarden.

Het Didam-arrest

Uit het Didam-arrest[125] van de Hoge Raad blijkt dat als er meerdere (potentiële) gegadigden zijn bij verkoop van grond door de overheid, zij allemaal de kans moeten krijgen om mee te dingen. Alle telers moeten dus in principe kunnen meedingen naar grond die door een waterschap wordt uitgegeven.

Als enkel de hoogste prijs bepalend is, bestaat het risico dat biologische telers achter het net vissen omdat bijvoorbeeld gangbare lelietelers hogere winstmarges hebben en daardoor meer kunnen bieden. Een waterschap doet er goed aan om in de openbare selectieprocedure duidelijk op te nemen welke beperkingen en selectiecriteria er gelden voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Volgens de Hoge Raad moeten deze selectiecriteria objectief, toetsbaar en redelijk zijn.[126] Waterschappen moeten daarbij zorgen voor voldoende transparantie en openbaarheid over de gronduitgifte, de selectieprocedure, het tijdschema en selectiecriteria.[127] Indien de voorwaarden uit het Didam-arrest niet worden nageleefd levert dit geen nietige of

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

126 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4.

127 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.5: *"Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria."*

vernietigbare overeenkomst op, maar kan dit wel een onrechtmatige daad en schadevergoedingsplicht meebrengen.[128]

De doorkruisingsleer

Voor de vraag of een waterschap iets via het privaatrecht mag regelen, is de zogeheten doorkruisingsleer uit het Windmill-arrest van de Hoge Raad van belang.[129] In die uitspraak bepaalde de Hoge Raad dat een bestuursorgaan niet met privaatrechtelijk handelen (zoals het verkopen of verpachten van gronden) het publiekrecht op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen.

Hoewel het omgevingsrecht niet verbiedt dat een waterschap via het privaatrecht het gebruik van bestrijdingsmiddelen beperkt, is het duidelijk dat waterschappen onder de Omgevingswet verschillende mogelijkheden hebben om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in te perken via de waterschapsverordening of via maatwerkvoorschriften. Hieruit zou men de conclusie kunnen trekken dat regulering via het privaatrecht het publiekrecht doorkruist. Dat is echter niet het geval, zo blijkt uit een uitspraak die de Hoge Raad een jaar na het Windmill-arrest deed.[130] In die uitspraak[131] ging het over verkoop van grond door een gemeente waarbij de koper contractueel beperkt werd in zijn gebruiksmogelijkheden. De Hoge Raad merkte op dat het sinds jaar en dag gebruikelijk is dat overheden gebruiksvoorwaarden opleggen bij de verkoop van gronden. Dit doorkruiste het publiekrecht niet, ook niet als bepaald grondgebruik beperkt of verboden werd dat volgens het bestemmingsplan wel was toegestaan.[132]

128 ECLI:NL:HR:2024:1661

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

130 Zie ook de gemeente Heereveen in haar Uitgifteprotocol in het kader van duurzaamheidseisen: *"In dat geval vraagt ze aan partijen om met in achtneming van de gestelde eisen een bieding te doen. Het staat partijen vrij om dan een bieding te doen op basis van vrijwilligheid. In dit geval ligt het niet voor de hand dat hiermee er sprake is van de doorkruisingsleer."*

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

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



10 Pachtovereenkomsten

Pacht: algemeen

De overheid kan als eigenaar van landbouwgrond deze grond verpachten (art. 7:311-312 BW). Het kan gaan om reguliere pacht van minimaal 6 jaar.[133] Na het einde van de looptijd wordt reguliere pacht in principe automatisch verlengd. Het is bij deze vorm van pacht lastiger om tussentijds duurzaamheidseisen op te leggen. Bij kortlopende geliberaliseerde pacht geldt het continuatierecht niet. Veel overheden kiezen daarom tegenwoordig voor deze pachtvorm: geliberaliseerde pacht is flexibeler en meestal van kortere duur.[134] Dit biedt meer mogelijkheden om tussentijds te sturen op bestrijdingsmiddelengebruik. Deze handleiding ziet daarom op geliberaliseerde pacht.[135]



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

134 Dit geldt ook voor zogeheten teeltpacht (art. 7:396 BW). Het gaat hierbij om losse grond die voor één of twee jaar wordt verpacht en waarop een gewas wordt geteeld waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is. Van deze pachtvorm wordt echter (nog) nauwelijks gebruik gemaakt.

135 Er is een aparte regeling voor pachtgronden in reservaten, waarbij er aparte regels gelden voor verplichtingen die gericht zijn op natuurbehoud. Dit is vooral relevant voor de Staat en natuurbeheerders zoals natuurmonumenten, voor waterschappen is deze pachtvorm doorgaans niet aan de orde. Art. 7:389 lid 2, sub a BW bepaalt namelijk dat het moet gaan om pachtovereenkomsten *"gesloten met betrekking tot door de Staat of een bij koninklijk besluit aangewezen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie in eigendom dan wel erfpacht verworven percelen."*

Toetsing door de grondkamer

Een pachtovereenkomst kan voorschriften bevatten over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze voorschriften moeten de toets van de grondkamer doorstaan. Een pachtovereenkomst moet in de meeste gevallen[136] ter goedkeuring worden voorgelegd aan een van de vijf regionale grondkamers (art. 7:321 BW). Deze grondkamers houden toezicht op (o.a.) de pachtprijs (bij reguliere pacht) en de pachtvoorwaarden. De grondkamer keurt de overeenkomst af als daarin buitensporige verplichtingen zijn opgenomen voor de pachter (zie hierna).[137] Een partij die het niet eens is met de beslissing van de regionale grondkamer, kan in beroep bij de Centrale Grondkamer in Arnhem.

Tip

Bij twijfel over de juridische houdbaarheid van gebruiksvoorwaarden, kan het waterschap een ontwerp-pachtovereenkomst ter toetsing voorleggen aan de grondkamer. Als binnen twee maanden na goedkeuring van de ontwerpovereenkomst, ook de definitieve pachtovereenkomst naar de grondkamer wordt gestuurd, wordt deze goedgekeurd als er inhoudelijks niets aan de overeenkomst is veranderd (art. 7:324 lid 3 BW). N.B: een ontwerp-pachtovereenkomst kan niet meer door de grondkamer worden beoordeeld als de pachter de grond al in gebruik heeft (art. 7:324 lid 4 BW).

Buitensporige verplichtingen niet toegestaan

De grondkamer keurt pachtovereenkomsten niet goed als daarin voor de pachter buitensporige verplichtingen staan (art. 7:319 lid 1 onder b BW). De vraag is of beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen tot een buitensporige verplichting leidt voor de teler. Er zijn geen uitspraken over een totaalverbod op chemische bestrijdingsmiddelen, maar de Centrale Grondkamer heeft zich wel al meermaals gebogen over een glyfosaat-verbod in pachtovereenkomsten.

In maart 2020 keurde de Centrale Grondkamer een verbod op het gebruik van glyfosaat goed bij 1-jarige pacht.[138] In 2022 bepaalde de Centrale Grondkamer dat een glyfosaatverbod bij vierjarige pacht met het oog op de bescherming van de bodem en het bodemleven is toegestaan, ook al is glyfosaat als bestrijdingsmiddel toegelaten tot de markt. De financiële gevolgen van moeilijk te bestrijden onkruid mochten echter niet volledig voor risico van de pachter komen. Dit maakte de eis in de pachtovereenkomst om aan het einde van de pachtperiode de grond 'schoon' (d.w.z. onkruidvrij) op te leveren buitensporig.[139] Om die reden schrapte de Grondkamer de verplichting om de grond schoon op te leveren. Inmiddels is duidelijk dat de Grondkamer dezelfde lijn volgt bij twee-, drie- en zesjarige pachtovereenkomsten.[140]

Wijzigen lopende pachtovereenkomsten is lastig

Partijen kunnen tussentijdse herziening van de pachtovereenkomst vragen aan de Grondkamer (art. 7:326 BW). De kans op succes is daarbij echter beperkt.

136 Pacht met kleine oppervlakten (in beginsel niet groter dan één hectare) en teeltpacht zijn vrijgesteld van toezicht door de grondkamer (art. 7:395 BW). Deze pachtvormenhoeven alleen te worden geregistreerd bij de grondkamer (art. 7:396 BW). In verreweg de meeste gevallen zal een pachtovereenkomst echter wel ter toetsing aan de grondkamer moeten worden voorgelegd.

137 Als er punten zijn die goedkeuring van de pachtovereenkomst verhinderen, dan kan de grondkamer de overeenkomst op die punten wijzigen (art. 7:320 lid 1 BW). De gewijzigde overeenkomst geldt dan als goedgekeurd (art. 7:320 lid 2 BW). Als wijziging niet mogelijk is, vernietigt de grondkamer de overeenkomst.

138 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.812.

139 Uitspraak Centrale Grondkamer in zaak GP 11.837.

140 Zie de uitspraken in zaken GP 11.840, GP 11.839 en GP 11.835.

Zo wilde het Waterschap Hunze en Aa's via deze weg een bemestings- en bestrijdingsmiddelenverbod opnemen. Dit verzoek is door de Centrale Grondkamer afgewezen. Tussentijdse herziening is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren en niet om bepalingen op te leggen die partijen niet zijn overeengekomen en zeker niet bepalingen die het tegendeel inhouden van wat aanvankelijk was afgesproken.[141]

Tip

Breng vooraf aan het verpachten nauwkeuring in kaart welke beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de pachtovereenkomst moeten komen. Let bijvoorbeeld op dat niet onbedoeld enkel chemische **onkruid**bestrijding wordt verboden, terwijl de bedoeling is dat er ook een verbod komt op het gebruik van insecticiden en fungiciden. Neem duidelijk op of:

1) bepaalde teelten verboden zijn;
2) of enkel laag-risicomiddelen of biologische middelen zijn toegestaan, en;
3) of voor bestrijdingsmiddelengebruik voorafgaande toestemming moet worden gevraagd.

Belangrijk: transparantie in de selectieprocedure

Een transparante selectieprocedure is ook nodig om te voldoen aan de eisen uit het Didam-arrest (zie hiervoor Hoofdstuk 9).[142] In de lagere rechtspraak is het Didam-arrest (over verkoop van grond) ook toegepast op de uitgifte van pachtgrond.[143] Waterschappen dienen voorafgaand aan het sluiten van de pachtovereenkomst duidelijke selectiecriteria en pachtvoorwaarden over het gebruik van bestrijdingsmiddelen op te nemen in de openbare informatie. Gebeurt dit niet, dan kan er bij de selectie niet alsnog op deze criteria geselecteerd worden. Het is daarbij van belang dat de criteria duidelijk geformuleerd zijn (geen vaag taalgebruik) en dat zij haalbaar zijn voor meerdere pachters.

Een waterschap kan in de selectiecriteria verduidelijken dat enkel telers die biologisch telen in aanmerking komen als pachter. Aan een verbod op chemische-synthetische bestrijdingsmiddelen kunnen telers voldoen (het is haalbaar) door te kiezen voor biologische landbouw. Verder kan gedacht worden aan een verbod op bepaalde middelen of intensieve teelten, het hanteren van bredere bufferstroken tot aan oppervlaktewater en beperkingen aan hoe vaak, wanneer of in welke gevallen gespoten mag worden.

141 17 17 CG 28 juli 2015, TvAR 2016/5847 met noot B. Nijman.
142 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778.
143 Rechtbank Noord-Nederland, 10-01-2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82.

De selectiecriteria en gebruiksvoorwaarden kunnen verschillen per pachtovereenkomst. Het is efficiënt om hierover in algemene zin keuzes te maken of uitgangspunten te formuleren voor het hele provinciale grondgebied. Dit kan in het grond- of pachtbeleid. Er zijn verschillende overheden die in het pachtbeleid bepaalde intensieve teelten of chemische bestrijdingsmiddelen op alle pachtgronden verbieden (zie hierna een aantal praktijkvoorbeelden). Let wel, daarnaast zullen waterschappen deze voorwaarden óók moeten opnemen in de pachtovereenkomsten.

Praktijkvoorbeelden

Verbod intensieve teelten

Bij het verpachten van gronden kan een verbod op bepaalde intensief-bespoten teelten worden opgenomen. Dit is bijvoorbeeld gedaan door het Waterschap de Vechtstromen.

Verbod op intensief bespoten teelten

Vanaf 2021 heeft het Waterschap de Vechtstromen in geliberaliseerde pachtcontracten voor ruilgrond een verbod op de teelt van lelies, bollen en uien opgenomen.[144]

Ook andere overheden hebben dit soort teeltverboden in pachtbeleid opgenomen. Zo staat In de 'toewijzing en voorwaarden verpachting 2027' van de Provincie Drenthe en de Provincie Groningen[145]:
"*Uitgesloten gewassen/teelten: Bloembollenteelt en meerjarige teelten worden niet toegestaan met uitzondering van grassen en luzerne, tenzij hier specifieke afspraken over gemaakt zijn.*"

Behoud biologische landbouw

Bij de verpachting van landbouwpercelen waar al biologisch wordt geteeld en de grond SKAL-gecertificeerd is, kan een waterschap ervoor kiezen die gronden enkel of bij voorkeur aan biologische telers te verpachten. Een aantal Brabantse waterschappen (Aa en Maas, De Dommel en Brabantse Delta) hebben, samen met de provincie, in hun pachtbeleid opgenomen dat SKAL-ondernemers voorrang krijgen bij pacht van SKAL-gronden.[146] Daar valt veel voor te zeggen, want gronden worden pas als SKAL-grond aangemerkt na drie jaar telen met een SKAL-certificaat. Komt er daarna een agrariër zonder SKAL-certificaat dan vervalt de SKAL-status en mag de grond 5 jaar lang niet weer worden ingezet voor SKAL-activiteiten. De Provincie Utrecht heeft daarom in 2025 alle pachtgronden geïnventariseerd die in biologische gebruik waren of in omschakeling waren. Deze gronden dienen voortaan ieder jaar aangemeld te worden als biologische grond bij SKAL Biocontrole door de pachter en dienen biologisch beheerd te worden. Ze kunnen, aldus de Provincie, alleen gepacht worden door pachters met een SKAL-certificering.[147]

144 Zie Nota Grondbeleid Vechtstromen 2020.
145 Te vinden via de website van Prolander: https://www.prolander.nl/grond/pachtvoorwaarden-provincie-drenthe/ en https://www.prolander.nl/grond/pachtvoorwaarden-provincie-groningen/
146 Zie www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/duurzaamheidsscore
147 Zie: Brief aan Provinciale Staten, 'Openstelling van de pachtpercelen voor 2026', van 4 november 2025 (www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/SB-Openstelling-van-de-pachtpercelen-voor-2026.pdf).

Voorbeeldbepaling behoud biologische landbouwgrond

"Landbouwpercelen die reeds zijn omgeschakeld naar biologische landbouw (SKAL-gecertificeerde grond) wordt alleen aan biologische bedrijven verpacht. [Optioneel: Als er geen biologische pachter beschikbaar is/er geen belangstelling is vanuit een biologische pachter, dan wordt een gangbare agrariër als pachter gezocht via de reguliere openbare procedure. Voor het laten vervallen van het biologische keurmerk van het perceel is vooraf schriftelijke toestemming van het waterschap nodig.]"[148]

Algeheel verbod op gebruik bestrijdingsmiddelen

Waterschappen kunnen biologische landbouw stimuleren door op pachtgronden het gebruik van chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen te verbieden. Zo heeft Waterschap De Dommel er in 2025 voor gekozen om bepaalde percelen enkel te verpachten als 'Duurzame pacht'. Op die percelen wordt gestreefd naar extensieve landbouw, zoals grasland en biologische teelten, en is het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen niet toegestaan.[149]

Voor percelen die in een NNN-gebied liggen, gelden in de provincie Groningen en Drenthe strengere voorwaarden dan voor andere gronden. Daar mag geen chemische onkruidbestrijding plaatsvinden.[150] In de provincie Noord-Brabant gold vanaf 2024 een verbod op 'chemische bestrijdingsmiddelen' op pachtgronden binnen 1 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied.[151] Waterschappen zouden soortgelijke beperkingen kunnen opnemen voor pachtgronden die in kwetsbare (water)gebieden of nabij kwetsbaar water liggen.

Voorbeeldbepaling: verbod chemische bestrijdingsmiddelen

Uitsluitend na afstemming met en na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van verpachter is onder voorwaarden pleksgewijze behandeling met chemische bestrijdingsmiddelen mogelijk.

Voorbeeldbepaling 2: algemeen verbod op bestrijdingsmiddelen

Er mogen geen chemische bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Pleksgewijze bestrijding van probleemonkruiden zoals akkerdistel, Jacobkruiskruid en Japanse duizendknoop is alleen mogelijk na schriftelijke toestemming van verpachter.

Een verbod op bestrijdingsmiddelen kan ook gelden voor slechts een gedeelte van het perceel. Daar is voor gekozen op sommige percelen in provincie Drenthe en Groningen die niet binnen een NNN-gebied liggen, maar wel bedoeld zijn om de natuur te versterken. Hier moet de pachter grasranden aanleggen. Daarbij geldt: *"Er worden in principe geen bestrijdingsmiddelen gebruikt"*.[152] Op dezelfde

148 Deze voorbeeldbepaling is ontleend aan het voormalige pachtbeleid van de provincie Drenthe en Groningen. Inmiddels hebben deze provincies een andere bepaling opgenomen, namelijk: "Uitzonderingen op de toewijzing. In speciale gevallen worden gronden onderhands toegewezen, bijvoorbeeld als er sprake is van: 1. Juridische afspraken: 2. Voortgezet gebruik, 3.SKAL gecertificeerde grond". (zie https://www.prolander.nl/grond/pachtvoorwaarden-provincie-groningen/ en https://www.prolander.nl/grond/pachtvoorwaarden-provincie-drenthe/).

149 https://sterke-erven.nl/artikel/546126-openbare-inschrijving-pachtgronden-de-dommel/

150 Zie: https://www.prolander.nl/grond/bijlage-2-groningen/ en https://www.prolander.nl/grond/bijlage-2-drenthe/)

151 Zie voor 2027: https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2027/duurzame-pacht-2-0/

152 Zie voor 2027: https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2027/duurzame-pacht-2-0/

manier zouden waterschappen grasranden tot aan oevers kunnen voorschrijven waarop geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt.

Verbod op een specifiek middel of groep middelen

Er kan ook gekozen worden voor een verbod op een specifiek middel. In veel gevallen gaat het dan om glyfosaat of herbiciden, omdat daarvoor goede mechanische alternatieven bestaan die minder belastend zijn voor de leefomgeving. Zo verbiedt Waterschap De Dommel het gebruik van glyfosaat op alle pachtgronden.[153] Waterschap de Vechtstromen verbiedt het gebruik van glyfosaat op ruilgronden.[154] Verschillende provincies hanteren eveneens een glyfosaatverbod op pachtgronden die in of nabij natuur liggen.[155] De provincie Noord-Brabant hanteert een verbod op het gebruik van glyfosaat op alle pachtgronden.[156] Om te voorkomen dat in plaats van glyfosaat andere bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, is het aan te bevelen om het gebruik van herbiciden als categorie middelen te verbieden.

Voorbeeldbepaling herbicidenverbod

"Het gebruik van herbiciden is niet toegestaan. Uitsluitend na afstemming met en na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de verpachter is pleksgewijze behandeling van probleemonkruiden zoals de akkerdistel, Jacobskruiskruid en de Japanse duizendknoop toegestaan."

Zoals hiervoor besproken levert een herbicidenverbod een buitensporige last op als de pachter de grond helemaal onkruidvrij moet opleveren.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland adviseert het volgende:
"Voegt u een verbod op het gebruik van glyfosaat toe? Neem dan het volgende beding op:
Verpachtster zal pachter bij het einde van de pachtovereenkomst niet aanspreken op het niet opleveren in de staat waarin het gepachte in gebruik is gegeven als dit niet opleveren in die staat het rechtstreeks gevolg is van het verbod op het gebruik van glyfosaat en pachter redelijkerwijs geen andere maatregelen heeft kunnen treffen om dit te voorkomen." [157]

Ophogen bod van duurzame telers

Een manier om minder bestrijdingsmiddelengebruik te promoten, is om bij de gunning van pachtgronden het uitgebrachte bod van telers met een duurzaamheidscertificaat fictief op te hogen. Dit is de aanpak van het Rijksvastgoedbedrijf bij geliberaliseerde pachtgronden. Een SKAL-certificaat levert in 2024 een 15% hoger bod op en in 2027 is dat 30 %. Een On the Way to PlanetProof-certificaat levert nu een verhoging van 10% op en in 2027 is dat 20%.[158]

Een aantal waterschappen in Brabant (De Dommel, Aa en Maas en Brabantse Delta) hoogt, net als de provincie, het bod van SKAL-gecertificeerde

153 Zie Beleidsnota Grondbeleid 2025 van Waterschap De Dommel.
154 Nota Grondbeleid Vechtstromen 2020.
155 Bijvoorbeeld Drenthe, Groningen en Noord-Holland.
156 https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/uitleg-pachtpakketten-2027/geliberaliseerde-pacht-2027/
157 www.rvo.nl/onderwerpen/pachten-en-pachtovereenkomsten/overeenkomst-laten-toetsen
158 'Rijksvastgoedbedrijf verduurzaamt grondportefeuille' (nieuwsbericht van 22-07-2024 op www.rijksvastgoedbedrijf.nl).

ondernemers op. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door het Groen Ontwikkelfonds Brabant bedachte duurzaamheidsscore. Telers krijgen punten als ze beschikken over keurmerken die een duurzame werkwijze aantonen, zoals een SKAL-, Beter Leven- of On the Way to Planetproof-keurmerk. Die punten wegen mee bij de toewijzing van gronden.[159]

Het fictief ophogen van biedingen door duurzame telers geeft hen meer kans om als pachter geselecteerd te worden. Echter, ook niet-biologische telers kunnen geselecteerd worden. Als het waterschap bepaalde teelten of bestrijdingsmiddelen wil verbieden dan blijft het belangrijk om, naast het ophogen van biedingen, beperkingen op te nemen in de pachtovereenkomst.

Tip

het is aan te bevelen om het ophogingspercentage van biedingen door duurzame telers zo te kiezen dat zij ook daadwerkelijk meer kans maken. Het ophogingspercentage dient het verschil in draagkracht met telers van sommige intensief bespoten teelten (zoals lelies) effectief te compenseren. Dit speelt vooral bij geliberaliseerde pachtovereenkomsten waar de pachtprijs per hectare (anders dan bij reguliere pacht) [160] niet gemaximeerd is en ook niet door de Grondkamer op redelijkheid wordt getoetst.

159 Zie bv: www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/duurzaamheidsscore en www.duurzamegronduitgifte.nl/projecten/brabantsedelta

160 P.J. Woltjer, R.W. van der Meer en M.J. Voskuilen, 'Pachtnormen 2024 - Berekening hoogst toelaatbare pachtprijzen voor los land, agrarische bedrijfsgebouwen en agrarische woningen', WEC, Wageningen: mei 2024.



11 Kwalitatieve plichten

Als gronden in eigendom van het waterschap worden verkocht, dan kunnen in de verkoop- en leveringsakte bepalingen worden opgenomen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Op die manier houdt het waterschap toch enige controle over het landgebruik nadat het eigendom is overgedragen. Een waterschap kan dit doen door zogeheten kwalitatieve verplichtingen, eventueel in combinatie met een kettingbeding, op te nemen in de verkoopakte.

Daarnaast kan een waterschap een teler betalen om mee te werken aan het vestigen van een kwalitatieve verplichting op zijn grond omdat dit bijdraagt aan het halen van de KRW-doelen. Zo heeft het Waterschap Limburg in haar grondbeleid de kwalitatieve verplichting opgenomen als alternatief voor het opkopen van gronden: "Naast het aankopen kan met een eigenaar worden afgesproken om een *"kwalitatieve verplichting" of een "zakelijk recht" te vestigen, waarmee de waterschapsdoelen duurzaam worden gerealiseerd, maar de grond in eigendom blijft van een derde."*[161]

Kwalitatieve verplichting: wat kan je er mee?

Een kwalitatieve verplichting is een verplichting om te dulden of niet te doen die rust op de eigenaar van een registergoed (waaronder grond). De verplichting is vastgelegd in een overeenkomst tussen partijen, maar blijft ook gelden als de grond aan een andere eigenaar wordt doorverkocht. Ook de nieuwe particuliere eigenaar en andere gebruikers zoals huurders of erfpachters zullen zich aan de kwalitatieve verplichtingen moeten houden (art. 6:252 BW).

161 Nota Grondbeleid 2022, Waterschap Limburg.

Het Groenontwikkelingsfonds Brabant, dat samenwerkt met verschillende Brabantse Waterschappen, verbindt bijvoorbeeld een kwalitatieve verplichting aan subsidieverstrekking als grond naar natuurgrond wordt omgezet. In de modelverkoopakte staat: *"Initiatiefnemer laat na om op het Terrein gebruik te maken van bestrijdingsmiddelen."*[162] Een waterschap dat omzetting van landbouwgrond naar natuur of kruidenrijk grasland stimuleert via een subsidie, doet er verstandig aan de subsidie te koppelen aan een dergelijke kwalitatieve verplichting.

Een uitgebreider voorbeeld is te vinden in de overeenkomsten die de Provincie Drenthe hanteert bij de verkoop van natuurgronden, waarbij o.a. een verbod op bestrijdingsmiddelengebruik geldt:[163]

"a. Partijen komen hierbij met betrekking tot het terrein, ten behoeve van de Provincie, een kwalitatieve verbintenis als bedoeld in artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek overeen, inhoudende hetgeen in lid 4 is aangegeven.
b. Partijen komen overeen dat de verplichtingen als bedoeld in lid 4 en de daaraan verbonden consequenties zoals bepaald in lid 5, overgaan op degenen die het goed onder bijzondere en algemene titel zullen verkrijgen en dat mede gebonden zullen zijn degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen, conform artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek."

Vervolgens wordt in lid 4 verduidelijkt dat: "de Koper zonder schriftelijke instemming van de Provincie de volgende activiteiten achterwege laat: [...] f. Toepassing van gewasbeschermings-en/ of bestrijdingsmiddelen".

Een kwalitatieve verplichting kan alleen verplichten om iets te dulden of niet te doen. Bij de formulering van een kwalitatieve verplichting moet daar rekening mee worden gehouden.

De volgende kwalitatieve verplichtingen zijn toegestaan omdat zij een niet-doen inhouden:

"De eigenaar mag op het perceel geen chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen gebruiken, uitgezonderd laag-risicomiddelen en bestrijdingsmiddelen die zijn toegestaan in de biologische landbouw volgens Uitvoeringsverordening 2021/1165."

"Op het perceel mag geen bloem(boll)en-, pootaardappelen-, fruit- of bomenteelt plaatsvinden tenzij binnen deze teelten enkel gebruik wordt gemaakt van laag-risicomiddelen en bestrijdingsmiddelen toegestaan in de biologische landbouw volgens Uitvoeringsverordening 2021/1165."

Een kwalitatieve verplichting mag niet leiden tot een plicht om iets te doen.

162 Te downloaden via: https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/homepage/ik-wil-subsidie-aanvragen/vervolgstappen-subsidieaanvraag/kwalitatieve-verplichting-2

163 Zie bijvoorbeeld: www.prolander.nl/publish/pages/148062/bijlage_iii_verkoopovereenkomst_kavel_11.pdf

Het is niet mogelijk om voor te schrijven dat een boer bepaalde duurzame teeltmethoden toepast. Een kwalitatieve verplichting mag de eigenaar ook niet beperken in zijn recht om de grond te vervreemden of te bezwaren met bijvoorbeeld een erfdienstbaarheid of erfpacht (art. 6:252 lid 5 BW).

De volgende bepaling is niet toegestaan als kwalitatieve verplichting omdat het een plicht om iets te doen omvat: "*De eigenaar die gewassen op het perceel teelt, doet dit conform de SKAL-richtlijnen.*"

Uit het Didam-arrest[164] volgt dat alle potentiële gegadigden de kans moeten krijgen om mee te dingen. Dit brengt mee dat in de openbare selectieprocedure duidelijk moet staan welke kwalitatieve plichten er gelden ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en welke selectiecriteria er op dit onderwerp gelden (zie voor meer details hoofdstuk 9 en 10).[165]

Minder sterk alternatief: kettingbeding

Een kettingbeding is minder sterk dan een kwalitatieve verplichting. Het is een beding in een overeenkomst dat plichten oplegt aan de nieuwe eigenaar en de nieuwe eigenaar daarnaast verplicht om deze verplichtingen ook op te leggen aan zijn rechtsopvolgers. Vaak gaat een kettingbeding samen met een boeteclausule voor als het kettingbeding geschonden wordt.

Kettingbedingen zijn vooral nuttig waar een actieve plicht om iets te doen in de verkoopakte wordt opgenomen, omdat dit niet mogelijk is via een kwalitatieve verplichtingen. Bij beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen, gaat het echter normaal gesproken om een niet-doen en is de kwalitatieve verplichting te verkiezen.

Een groot nadeel van kettingbedingen is dat als de nieuwe eigenaar nalaat de verplichtingen door te geven, het waterschap het kettingbeding normaal gesproken niet meer kan inroepen tegen een volgende eigenaar. De ketting is dan doorbroken. Ook bij faillissement en executoriale hypothecaire verkoop zal de ketting doorbroken worden.

Bij verkoop van gronden kan het gebruik van bestrijdingsmiddelen beter gereguleerd worden via een kwalitatieve verplichting dan via enkel een kettingbeding. Een kettingbeding kan makkelijker doorbroken worden bij verkoop van de grond, waardoor de nieuwe eigenaar niet meer gebonden is aan de beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Kwalitatieve verplichtingen worden overigens wel vaak gecombineerd met een kettingbeding (incl. boeteclausule) om ze nog sterker te maken.[166]

Tegenprestatie door het waterschap

In de verkoopakte kan worden afgesproken dat het waterschap een

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

165 HR 26-11-2021, NJ 2022/149 m.n. C.E.C. Jansen (Didam-arrest), ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4.

166 Een voorbeeld van een kettingbeding en boetebeding is te vinden in art 18.4 uit een verkoopovereenkomst van natuurgrond door de Provincie Drenthe: (zie bijvoorbeeld: www.prolander.nl/publish/pages/148062/bijlage_iii_verkoopovereenkomst_kavel_11.pdf): *"Koper verbindt zich dit artikel bij elke vervreemding in eigendom van het Gekochte of een gedeelte daarvan, zo ook bij de vestiging van een zakelijk genotsrecht op het Gekochte of een gedeelte daarvan, alsmede bij elke vervreemding van dat zakelijk genotsrecht, aan de nieuwe verkrijger in eigendom of zakelijk genotsrecht op te leggen, ten behoeve van Verkoper te bedingen en aan te nemen en om die bedingen, alsmede het in dit lid bepaalde, in elke verdere akte van vervreemding in eigendom of vestiging casu quo vervreemding van een zakelijk genotsrecht woordelijk te doen opnemen, zulks op verbeurte voor de Koper en/of iedere opvolgende verkrijger in eigendom of zakelijk genotsrecht, die verzuimt te bedingen, op te leggen, aan te doen nemen of te doen opnemen, van een onmiddellijk opeisbare boete van € 25.000,- (zegge: vijfentwintigduizend euro) ten behoeve van Verkoper, zonder dat enige ingebrekestelling daartoe zal worden vereist, zodat de bedongen boete terstond zal kunnen worden gevorderd."*

tegenprestatie levert (art. 6:252 lid 4 BW). Het zal dan vaak gaan om een geldsom, maar het kan ook gaan om landonderhoud. Hiermee kan de groep potentiële kopers worden vergroot.

Procedure voor vestiging kwalitatieve plichten

Een kwalitatieve verplichting heeft pas werking tegenover rechtsopvolgers en gebruikers als de verplichting is opgenomen in een notariële akte die is ingeschreven in de openbare registers (art. 6:252 lid 2 BW).[167] In de overeenkomst wordt opgenomen dat partijen elkaar machtigen om deze inschrijving uit te voeren. Hier kan ook bepaald worden wie de kosten van die inschrijving draagt. Het is redelijk dat het waterschap dit doet, aangezien zij belang heeft bij de kwalitatieve verplichting.

Een voorbeeld hiervan was te vinden in de overeenkomsten die de Provincie Drenthe hanteert bij de verkoop van natuurgronden:[168]

"c. De kosten van het vestigen van deze kwalitatieve verbintenis en van de inschrijving in de openbare registers zijn voor rekening van de Provincie.
d. Partijen machtigen elkaar over en weer om de inhoud van deze kwalitatieve verbintenis als onderdeel van deze Verkoopovereenkomst daartoe als beding in de zin van artikel 6:252 Burgerlijk Wetboek in te schrijven in de desbetreffende (openbare) registers op de wijze, zoals de toepasselijke wetten dit voorschrijven. Deze volmacht is als onderdeel van deze Verkoopovereenkomst onherroepelijk en vervalt niet door overlijden of onbekwaamheid van de Koper of beperkt gerechtigde."

Duur en wijzigen van kwalitatieve verplichtingen

Een kwalitatieve verplichting kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd bestaan. Het ligt voor de hand om beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen voor onbepaalde tijd te laten gelden. Kwalitatieve verplichtingen kunnen gewijzigd worden of eindigen op alle wijzen waarop een overeenkomst gewijzigd of beëindigd kan worden. Denk aan: opzegging of aanpassing met wederzijds goedvinden, ontbinding (6:256 BW) en wijziging wegens onvoorziene omstandigheden (6:258 BW).

In uitzonderlijke gevallen kan een rechter een kwalitatieve verplichting wijzigen of ontbinden. Namelijk als er tien jaar zijn verstreken en het ongewijzigd voortduren van de verplichting in strijd is met het openbaar belang (art. 6:259 lid 1, sub a BW) of als degene die haar heeft bedongen er geen redelijk belang meer bij heeft (art. 6:259 lid 1, sub b BW). Beide situaties zullen niet snel aan de orde zijn bij beperkingen aan bestrijdingsmiddelengebruik. Dit dient juist het openbaar belang (gezondheid, milieu en natuur) en raakt, ook in de toekomst, de belangen van het waterschap.

Handhaving

Als een kwalitatieve verplichting niet wordt nagekomen, dan staat het waterschap een aantal remedies ter beschikking. Zo kan het waterschap schadevergoeding vorderen (art. 6:74 BW), de overeenkomst ontbinden (6:265 BW) en nakoming vor-

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

168 Dit bleek uit de destijds geldende tekst van de kwalitatieve verplichting in de overeenkomsten voor Groenruil. Het is ten tijden van het schrijven van deze handleiding onduidelijk of dit beleid nog steeds gevolgd wordt en er zijn ook voorbeelden van verkoop van natuurgronden waarbij deze bepaling expliciet uit de overeenkomst is geschrapt. Zie bijvoorbeeld https://www.prolander.nl/publish/pages/148062/bijlage_iii_verkoopovereenkomst_kavel_11.pdf

deren (art. 3:296 BW). Nakoming vorderen zal bij plichten over bestrijdingsmiddelengebruik de eerste keuze zijn. Ook zou een contractueel boetebeding (art. 6:91 BW) kunnen worden opgenomen. Als de eigenaar de kwalitatieve verplichting niet nakomt, dan verbeurt hij een boete. Het is dan aan te raden om in de verkoopakte op te nemen dat het waterschap bevoegd blijft om nakoming van de kwalitatieve verplichting te vorderen ook als zij gelijktijdig de verbeurde boete opeist. De wet sluit namelijk in beginsel uit dat zowel nakoming als een boete wordt gevorderd, maar hier kan in een overeenkomst vanaf worden geweken (art. 6:92 lid 1 BW).

Een voorbeeld over de handhaving van o.a. de kwalitatieve verplichting om geen bestrijdingsmiddelen te gebruiken op natuurgrond in Drenthe.[169]

"a. Indien Koper één of meer verplichtingen genoemd in lid 4 van dit artikel niet nakomt, kan de Provincie nakoming van de verplichtingen vorderen dan wel deze Verkoopovereenkomst ontbinden.
b. Alvorens tot ontbinding over te gaan, dient de Provincie nakoming te vorderen.
c. Als de Provincie nakoming vordert is de Koper verplicht om binnen een door de Provincie te stellen termijn de niet-nakoming van één of meer van de verplichtingen genoemd in lid 4 op eerste aanzegging te staken en het terrein in de staat te herstellen waarin het verkeerde vóór de niet-nakoming, zulks op straffe van een dwangsom van ten hoogste € 500,- vermenigvuldigd met het aantal hectares van het terrein waarop één of meer van de verplichtingen genoemd in artikel 4 niet worden nagekomen. Deze dwangsom geldt voor iedere week dat de Koper één of meer van de verplichtingen genoemd artikel 4 niet nakomt, vanaf de datum dat de nakoming wordt gevorderd.
d. De Provincie kan de Verkoopovereenkomst ontbinden indien de Koper geen gevolg heeft gegeven aan de vordering tot nakoming. In dat geval is de Koper aan de Provincie een direct opvorderbare boete verschuldigd van ten hoogste << invullen afwaardering>>, vermeerderd met de wettelijke rente. Dit bedrag kan worden verhoogd met maximaal vijftig procent (50%).
e. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom, bedoeld onder c, en de boete, bedoeld onder d, wordt rekening gehouden met de ernst van de niet-nakoming van de verplichtingen.
f. De wettelijke rente, bedoeld in het vierde lid wordt berekend vanaf de dag van aktepassering."

NB: de Provincie heeft in deze bepaling nagelaten te bepalen dat het vorderen van een boete niet in de weg staat aan het vorderen van nakoming. Dat is wel verstandig en had als volgt gekund:
"Het vorderen van een boete op grond van dit artikel belet het waterschap niet nakoming te vorderen van de verplichtingen, daaronder mede begrepen de kwalitatieve verplichtingen uit artikel ...., die uit hoofde van deze overeenkomst rusten op Koper."

169 Zie bijvoorbeeld https://www.prolander.nl/publish/pages/148062/bijlage_iii_verkoopovereenkomst_kavel_11.pdf

NATUUR & MILIEU

urgenda
SAMEN SNELLER DUURZAAM

Auteurs
Anne de Vries (ChemLegal) &
Simon Handgraaf (FLO Legal)

Ondersteund door
AARDige Buren,
Vogelbescherming Nederland,
Bijenstichting, Caring
Doctors, Caring Farmers,
Natuur en Milieufederaties,
Natuurmonumenten,
Parkinson Vereniging,
ParkinsonNL, De Vlinderstichting

Art direction & design
Martijn de Kruijf

Productie
Drukkerij Groenprint, Rotterdam

