

Algemene toelichting

Algemeen

Op 16 december 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders¹ van Westerveld een voorbereidingsbesluit genomen, inhoudende dat er per 19 december 2025 geen sierteelt mag plaatsvinden op percelen waar dat op dat moment nog niet plaatsvond (Vorbereidingsbesluit sierteelt Omgevingsplan gemeente Westerveld). Het college heeft bij besluit van 17 maart 2026 dit voorbereidingsbesluit aangepast,² om de voorbereidingsbescherming alvast in overeenstemming te brengen met de regels in de voorliggende wijziging van het omgevingsplan.

De onderhavige wijziging van het omgevingsplan bevat een beperking gericht op het verbieden van nieuwvestiging van sierteelt en op het verbieden van uitbreiding van bestaande sierteelt binnen 50 meter van sierteeltgevoelige locaties (hierna: de afstandsnorm). Hiermee is beoogd sierteelt in beginsel te verbieden binnen 50 meter van sierteeltgevoelige locaties vanwege met name de mogelijke risico's voor in het bijzonder de volksgezondheid. Het staat immers vast dat sierteelt vaak gepaard gaat met een meer dan gemiddeld hoog en intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De wijziging van het omgevingsplan spitst zich daarbij uitsluitend toe op de sierteeltactiviteiten die gepaard gaan met een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (in het Compendium voor de Leefomgeving gedefinieerd als: meer dan 20 kilogram per hectare per jaar), aangezien de mogelijke risico's voor de volksgezondheid daarbij het grootst zijn.

De afgelopen jaren is sierteelt in toenemende mate onderwerp van een publieke en politieke discussie. Het gaat daarbij met name om zorgen over de mogelijke impact van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de volksgezondheid, vanwege de hoge frequentie en grote hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen die bij sierteelt wordt gebruikt. Daarnaast zijn er gevolgen voor dier en milieu. Ook in Westerveld zorgt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt al enige tijd voor maatschappelijke onrust. Verschillende betrokken partijen hebben bij de gemeente zorgen geuit. Zo maken inwoners en belangenorganisaties zich zorgen over de risico's voor volksgezondheid, en ervaren telers onzekerheid over de continuïteit van hun bedrijf. Op 27 mei 2025 heeft de gemeenteraad unaniem een motie aangenomen om te onderzoeken of er juridische mogelijkheden zijn om in de gemeente Westerveld de impact van sierteelt tijdelijk (tot ten minste 2030) te beperken.³ Daarom komt de gemeente Westerveld tot een specifieke regeling waarmee een eerste balans wordt getroffen tussen enerzijds de gezondheidsbelangen van omwonenden en anderzijds de bedrijfsbelangen van telers van sierteelt.

De hier bepaalde afstandsnorm voor sierteelt ten opzichte van sierteeltgevoelige locaties wordt in het Omgevingsplan opgenomen tot in ieder geval 2030. Hoewel de planregels in beginsel voor onbepaalde tijd zijn vastgesteld, wordt deze regeling in 2030 opnieuw beschouwd en zal de raad bezien of de stand van de wetenschap of de ontwikkelingen in de sierteelt aanleiding geven hiervan

¹ Op basis van artikel 1 lid 10 van Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Westerveld is de bevoegdheid voor het nemen van een voorbereidingsbesluit gedelegeerd aan het college.

² *Kamerstukken II 2017/18*, 34 986, nr. 3, p. 69: "een voorbereidingsbesluit kan tussentijds worden gewijzigd, maar de werkingsduur wordt hierdoor niet verlengd."

³ Zoals genoemd in de toelichting bij Voorbereidingsbesluit sierteelt Omgevingsplan gemeente Westerveld.

terug te komen of een andere afstandsnorm te stellen. Ook kan nieuwe landelijke en/of provinciale wet- en regelgeving tot andere inzichten leiden.

Bevoegdheid gemeenteraad

Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet moet de gemeenteraad een omgevingsplan vaststellen met daarin regels over de fysieke leefomgeving, met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij betreft de gemeenteraad ook het belang van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving (art. 1.3 aanhef en onder a Omgevingswet). In het omgevingsplan staan regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet). Bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet de gemeenteraad in ieder geval rekening houden met het belang van het beschermen van de gezondheid (artikel 2.1 lid 4 Omgevingswet).

De grondslag voor het stellen van regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het omgevingsplan door de gemeenteraad volgt dan ook uit de Omgevingswet. Dit zou slechts anders zijn als de Omgevingswet niet van toepassing zou zijn, bijvoorbeeld omdat onderwerpen met betrekking tot (onderdelen van) de fysieke leefomgeving al bij of krachtens een andere wet uitputtend zouden zijn geregeld. Op grond van artikel 12 lid 1, onder a van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) zijn landen verplicht om kwetsbare groepen te beschermen tegen schade door gewasbeschermingsmiddelen. Het beschermen van kwetsbare groepen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen is echter nog niet uitputtend geregeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). De Wgb bevat weliswaar regels over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en gebruiksvoorschriften en beoogt *voor het op de markt brengen* van die middelen een uitputtend juridisch kader te bieden,⁴ maar stelt geen concrete regels aan het gebruik ervan. Evenmin heeft de Wgb tot doel om kwetsbare groepen te beschermen tegen de blootstelling aan (een te hoge concentratie van) gewasbeschermingsmiddelen. Dat is een taak die het Rijk bij de *gemeenten* heeft belegd. Volgens het Rijk kunnen gemeenten, aanvullend op de risicobeoordeling van middelen: “in nieuw op te stellen bestemmingsplannen (Ruimtelijke Ordening) regels opstellen die bijdragen aan het verminderen van het risico op blootstelling”.⁵

Bovendien wordt in jurisprudentie over “spuitvrije zones” standaard aangenomen dat het aanwijzen van een spuitvrije zone binnen de bevoegdheid van een gemeenteraad valt.⁶

De gemeenteraad kan dus onverminderd in het omgevingsplan regels stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Gezien de mogelijke risico's voor de gezondheid van inwoners kiest de gemeenteraad er in dit geval voor om, het voorzorgsbeginsel in acht nemend, van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Vorzorgsbeginsel

De Wgb implementeert Europese Verordeningen over gewasbescherming (Verordening (EG) 1107/2009 en (EG) 528/2012). In Verordening (EG) 1107/2009 staat onder andere dat een gewasbeschermingsmiddel, rekening houdend met realistische gebruiksomstandigheden en met

⁴ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 474, p. 33.

⁵ Geactualiseerd Nederlands actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 19.

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:851.

bekende cumulatieve en synergistische effecten, geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier mag hebben, rechtstreeks of via drinkwater, levensmiddelen, dierenvoeding of lucht, noch andere indirecte effecten (artikel 4 lid 3, aanhef en onder b) en dat lidstaten op basis van het voorzorgsbeginsel maatregelen kunnen treffen als er onzekerheid bestaat over de risico's voor mens, dier of milieu (artikel 1 lid 4).

Het voorzorgsbeginsel is een beginsel gericht op risicobeheer. Wanneer wetenschappelijk bewijsmateriaal ontoereikend is, geen uitsluitel geeft of onzekerheden bevat, en er op grond van een voorlopige maar objectieve risico-evaluatie aanwijzingen zijn voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten – is het mogelijk om maatregelen te nemen zonder af te wachten tot alle vereiste wetenschappelijke gegevens ter beschikking staan.⁷ Vice versa kan het voorzorgsbeginsel ook vereisen dat een overheid maatregelen neemt in reactie op onzekere risico's, *ondanks* een gebrek aan wetenschappelijk uitsluitel over die risico's. De keuze van de maatregelen hangt dan af van (onder meer) de ernst van het risico en de mate van wetenschappelijke onzekerheid. Het is aan de overheid om hierin een balans te vinden. Het toepassen van het voorzorgsbeginsel wordt in Verordening (EG) 1107/2009 ook als belangrijke waarborg aangemerkt om schadelijke effecten op de gezondheid van mens of dier en onaanvaardbare effecten voor het milieu te voorkomen.⁸

Ook in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) wordt het voorzorgsbeginsel erkend als grondslag voor regelgeving voor de gemeente. In een zaak over de geitenhouderij-stop overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat het voorzorgsbeginsel een grond kan zijn voor het stellen van regels die het grondgebruik beperken. Hoewel de exacte oorzaak van de verhoogde kans op longontsteking voor omwonenden binnen een straal van 2 km rondom een geitenhouderij nog nader onderzocht moest worden en het causaal verband niet vaststond, vormden de *mogelijke* gezondheidsrisico's voldoende grond voor een gemeente om maatregelen te treffen.⁹

Dit strookt eveneens met de positieve verplichtingen die staten (en afgeleid daarvan decentrale overheden) hebben uit hoofde van artikel 2 en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Deze artikelen brengen een positieve verplichting voor de Staat mee om, waar nodig, passende maatregelen te treffen met het oog op de bescherming van het leven en de persoonlijke levenssfeer van mensen. Hieronder kan ook vallen het nemen van maatregelen tegen gevaar waarvan niet zeker is of het zich zal verwezenlijken.¹⁰ Het voorzorgsbeginsel brengt volgens de Raad van Europa dan ook mee dat als er een sterke verdenking is dat een bepaalde activiteit nadelige effecten voor de fysieke leefomgeving kan hebben, het beter is die activiteit nu te beperken dan af te wachten tot er onomstotelijk wetenschappelijk bewijs voorhanden is.¹¹

⁷ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM 2000 1 definitief), p. 10.

⁸ Verordening (EG) 1107/2009, considerans 8: 'Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te waarborgen dat de industrie aantoonbaar dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu.'

⁹ ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, r.o. 4.3 en 5.1.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 5 mei 1998, C-157/96 (National Farmers Union e.a.), r.o. 63 en HvJ EG 5 mei 1998, C-180/96 (BSE), r.o. 99. Zie voor toepassing hiervan door de Nederlandse rechter HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

¹¹ Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe Publishing (2012) p. 139.

Gewasbeschermingsmiddelen worden in toenemende mate in verband gebracht met verschillende serieuze nadelige gezondheids- en milieueffecten (zie ook paragraaf Risico's van gewasbeschermingsmiddelen in sierteelt). Niet alle effecten zijn tot nu toe even diepgaand of sluitend onderzocht. Toch zijn de verbanden die tot nu toe zijn gebleken volgens de gemeenteraad zodanig dat hij in het kader van zijn belangenafweging vanuit het voorzorgsbeginsel aanleiding ziet om maatregelen te nemen ter regulering van de sierteelt. Hierbij wordt specifiek sierteelt gereguleerd vanwege de gezondheidsrisico's verbonden aan de daar gangbare hogere gebruiksfrequenties en hoeveelheden van gewasbeschermingsmiddelen in vergelijking met andere gewastypen. Om blootstelling van mensen aan gewasbeschermingsmiddelen zoveel mogelijk te beperken, is het reguleren van sierteelt daarom een effectieve oplossing.

Gemeenten hebben bovendien nadrukkelijk een taak bij het beschermen van kwetsbare groepen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen. De Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) verplicht landen om kwetsbare groepen te beschermen tegen schade door pesticiden (art. 12 lid 1, onder a). Kwetsbare groepen zijn onder andere: zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, ongeboren kinderen, zuigelingen, kinderen en ouderen, alsmede bewoners die gedurende langere tijd blootstaan aan hoge doses pesticiden (art. 3, punt 14 van Verordening (EG) 1107/2009). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Richtlijnbevestiging heeft het Rijk bij gemeenten belegd. Volgens het Rijk kunnen gemeenten dit regelen in hun omgevingsplan, aanvullend op de risicobeoordeling van middelen.¹²

Zowel de Europese autoriteit die gewasbeschermingsmiddelen heeft goedgekeurd (European Food Safety Authority (EFSA)) als de Nederlandse autoriteit die de middelen heeft toegelaten op de Nederlandse markt (het Ctgb) erkent dat er sprake is van een lacune ten aanzien van een aantal gewasbeschermingsmiddelen en – kort gezegd – het effect dat zij mogelijk hebben op mensen, met name ten aanzien van neurologische aandoeningen op de langere termijn.¹³

Ook is door de voorzieningenrechter van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch geconstateerd dat de Nederlandse wetgever artikel 12 van Richtlijn 2009/128 EG niet volledig geïmplementeerd heeft.¹⁴ Dit artikel draagt lidstaten op ervoor te zorgen dat het gebruik van pesticiden in bepaalde gebieden wordt geminimaliseerd of verboden, specifiek voor gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt. De wetgever heeft deze bepaling omgezet door in artikel 27 Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden een algeheel verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in te voeren, maar de landbouw is van dat verbod uitgezonderd. Dit maakt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw (waaronder ook sierteelt) in de onmiddellijke nabijheid van woningen en omliggende tuinen, waar personen verblijven uit de voorgeschreven kwetsbare groepen, *niet* onder dit verbod valt. Onder de niet-limitatieve opsomming van kwetsbare groepen vallen onder andere zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, ongeboren kinderen, zuigelingen, kinderen en ouderen, maar ook omwonenden die gedurende langere tijd blootgesteld worden aan hoge doses pesticiden (artikel 3, lid 14 Verordening 1107/2009). Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State constateerde "dat er geen wettelijke voorschriften zijn over de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop bomen en andere gewassen in de open lucht worden gekweekt en

¹² Geactualiseerd Nederlands actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025, p. 19.

¹³ EFSA Europe, Glyphosate: no critical areas of concern; data gaps identified, 6 juli 2023. Rb. Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.

¹⁴ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

nabijgelegen gevoelige objecten, zoals woningen”.¹⁵ De hoogste bestuursrechter concludeerde dat hierbij bestemmingsplannen van gemeenten kunnen worden betrokken die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid van woningen in hun gemeenten reguleren of verbieden.¹⁶ De Afdeling bestuursrechtspraak neemt in inmiddels vaste rechtspraak aan dat in het algemeen een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk is.¹⁷ Een kleinere afstand *kan* aanvaardbaar zijn, mits locatiespecifiek onderzoek deze aanvaardbaarheid kan onderbouwen.¹⁸ Deze jurisprudentie is in gelijke zin van toepassing op omgevingsplannen.

Risico's van gewasbeschermingsmiddelen in sierteelt

Gewasbeschermingsmiddelen worden in toenemende mate in verband gebracht met verschillende serieuze nadelige gezondheids- en milieueffecten. Deze effecten heeft de gemeenteraad betrokken in haar belangenafweging om te komen tot het verbod op sierteelt met een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen 50 meter van sierteeltgevoelige locaties. Om deze afweging inzichtelijk te maken volgt hieronder een korte bespreking van de tot nu toe bekende mogelijke risico's die deze keuze hebben ingegeven. Hierbij verdient opmerking dat de gemeenteraad zich in het kader van deze afweging heeft vergewist van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de fysieke leefomgeving in haar geheel, waaronder zowel mens als ook dier en natuur vallen, maar met het oog op volksgezondheid deze regeling treft.

Ten aanzien van effecten voor de gezondheid van de mens:

- Blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen is in de buurt van bloembollenvelden aanzienlijk hoger dan op een grotere afstand daarvan. Concentraties pesticiden in de buitenlucht zijn bij omwonenden gemiddeld hoger naarmate ze dichter bij een locatie wonen waar met gewasbeschermingsmiddelen wordt gespoten.¹⁹

Gewasbeschermingsmiddelen worden tot ver in de omgeving van bollenteelt aangetroffen: bijvoorbeeld op 500 meter afstand van de bollenteelt werden nog gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen in de urine van omwonenden, in de luiers van kinderen en in huisstof.²⁰ Ook bleek dat in woningen op 250 meter van de bollenvelden de lucht gemiddeld tien keer hogere concentraties gewasbeschermingsmiddelen bevat dan de lucht bij verder weg gelegen woningen.²¹ Huisstof bevatte in die woningen gemiddeld vijf keer hogere concentraties.²² Hoewel de hier aangetroffen concentraties nog wel binnen de toegestane marges vielen, acht de gemeenteraad het in het kader van de afstandsnorm wel relevant dat nabijgelegen locaties aan aanzienlijk hogere concentraties blootgesteld worden.

- Blootstelling aan een 'cocktail' van gewasbeschermingsmiddelen kan schadelijker zijn dan blootstelling aan individuele middelen, maar bij de toelating van een

¹⁵ ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1154, r.o. 23.5.

¹⁶ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523.

¹⁸ ABRvS, 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1179, r.o. 5.2.

¹⁹ Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019, p. 23.

²⁰ Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019.

²¹ Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019.

²² Ten opzichte van de controlegroep van verder weg wonende deelnemers van het onderzoek. Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019.

gewasbeschermingsmiddel wordt niet gekeken naar de cumulatieve effecten. Dit betekent dat hoewel de aangetroffen concentraties in het Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden onder toxicologische grenswaarden bleven, onbekend is wat de effecten zijn van chronische blootstelling aan een cocktail van stoffen. Hiervoor waarschuwen de Gezondheidsraad²³ en het RIVM.²⁴ Het gaat in dit kader ook over blootstelling via verschillende routes (bijvoorbeeld vanuit de omgeving en via voedsel).

- Het RIVM constateert dat in de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen de gevolgen op neurotoxiciteit en neurodegeneratieve ziekten zoals Parkinson, Alzheimer en ALS niet goed onderzocht worden, terwijl de relatie hiertussen volgens het RIVM wel plausibel is.²⁵ Ook het College van toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) heeft gewaarschuwd voor de mogelijke link met Parkinson en het hiaat in de risicobeoordeling.²⁶ Ook de Gezondheidsraad wijst hierop, evenals de risico's voor ongeboren en jonge kinderen.²⁷
- Uit EU-breed onderzoek bleek dat onvoldoende wordt gekeken naar de langetermijneffecten op de ontwikkeling van kwetsbare groepen zoals kinderen, en naar de effecten van chronische blootstelling aan een cocktail van middelen.²⁸
- Autisme en ADHD worden in verband gebracht met chronische blootstelling van kinderen aan lage hoeveelheden bestrijdingsmiddelen.²⁹
- Er zijn steeds meer aanwijzingen voor een relatie tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en verschillende kankersoorten, longaandoeningen, voortplantingsproblemen en immuniteitsproblemen, zo stelt het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.³⁰
- Het European Environment Agency, een agentschap van de EU gericht op kennis en inzicht over milieu-effecten, signaleert verschillende gezondheidseffecten van pesticiden op de mens, waarbij sterk bewijs is voor gedragsstoornissen en verstoring van hersenontwikkeling bij jonge kinderen, en een vermoeden van een verband met leukemie bij kinderen. Bij volwassenen constateert de EEA vermoedens van een verband met verstoring van het endocriene systeem, het immuunsysteem, het reproductiesysteem, en vormen van kanker.³¹
- De Gezondheidsraad concludeert dat internationale epidemiologische literatuur aanwijzingen biedt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot gezondheidsschade bij mensen kan leiden en wijst hierbij in het bijzonder op ontwikkelingsstoornissen bij kinderen en Parkinson. Hierbij merkt de Gezondheidsraad op dat de bepaling van specifieke blootstelling (exakte omvang van het risico en de specifieke verantwoordelijke gewasbeschermingsmiddelen) in onderzoek vaak onduidelijk is. Proefdieronderzoek en onderzoek naar werkingsmechanismen laten echter zien dat de

²³ Gezondheidsraad, *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*, publicatie nr. 2020/10.

²⁴ Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM-rapport 2021.

²⁵ Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM-rapport 2021.

²⁶ Brief van Ctgb aan EFSA, 9 maart 2021, kenmerk 202103090024, te raadplegen op de website van het Ctgb.

²⁷ Gezondheidsraad, *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*, publicatie nr. 2020/10.

²⁸ Sustainable Plant Protection Transition (SPRINT), Sprint project results June 2025, p. 7. Zie specifiek Silva e.a., 'Pesticide residues with hazard classifications relevant to non-target species including humans are omnipresent in the environment and farmer residences', *Environment International*. Nov 1;181:108280 (2023), <https://doi.org/10.1016/j.envint.2023.108280>.

²⁹ Roberts, Dawley & Reigart, 'Children's low-level pesticide exposure and associations with autism and ADHD: A review', *Pediatric research* 2019, 85(2), p. 234-24. Zie ook Ehrenstein e.a., 'Prenatal and infant exposure to ambient pesticides and autism spectrum disorder in children: population based case-control study', *The BMJ* 2019.

³⁰ Nederlands Centrum voor Beroepsziekten 2018, *Factsheet bestrijdingsmiddelen/pesticiden*.

³¹ European Environment Agency: how pesticides impact human health (briefing), 26 april 2023.

genoemde verbanden plausibel zijn. Nederlands onderzoek geeft geen duidelijke aanwijzingen hiervoor, maar is te beperkt in omvang. De zwakke effecten die wel blijken uit Nederlands onderzoek, sluiten aan bij de sterkere bevindingen uit het buitenland. De onderzoekscommissie van de Gezondheidsraad acht de conclusie gerechtvaardigd dat blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen een risico vormt voor de gezondheid. Tegelijkertijd verwacht de onderzoekscommissie niet dat méér onderzoek op korte termijn tot duidelijkheid zal leiden, zeker niet over langetermijneffecten. Daarom pleit zij voor toepassing van het voorzorgsbeginsel.³²

In de sierteelt is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bovendien intensiever dan het *gemiddelde* gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij akkerbouwgewassen. Dat laat onverlet dat telers zich de afgelopen jaren hebben ingespannen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen (zoals via het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe)³³ – en met succes: bij veel sierteeltgewassen, waaronder tulpen, narcissen, hyacinten en gladiolen, worden ten opzichte van 2020 significant minder gewasbeschermingsmiddelen gebruikt.³⁴ Vooral in de lelieteelt is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen sterk teruggedrongen: van 113 kg/ha/jaar naar 46 kg/ha/jaar.³⁵ Ook het programma De Drentse Lelie laat zien dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt nog verder omlaag kan worden gebracht. Ondanks deze reductie blijft de sierteelt bovenaan staan in de lijst met hoogste gewasbeschermingsmiddelen per hectare.³⁶ Dit blijkt uit onderzoek van het CBS, dat het gebruik in bepaalde vormen van sierteelt eens per vier jaar in kaart brengt door middel van enquêtes onder telers. De meest recente data zien op het jaar 2024.³⁷ Het gemiddelde gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gewassen (totaal) was in 2024 5,5 kg/ha/jaar.³⁸ Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is in sierteelt aanzienlijk hoger dan dit gemiddelde: 46,5 kg/ha/jaar bij lelies; 14,5 kg/ha/jaar bij tulpen, 8,2 kg/ha/jaar bij gladiolen, 10,9 kg/ha/jaar bij hyacinten, 36,6 kg/ha/jaar bij gerbera's, 49,5 kg/ha/jaar bij chrysanten en 75,4 kg/ha/jaar bij rozen.³⁹

Gezien de verhoogde concentraties gewasbeschermingsmiddelen in de omgeving van de sierteeltvelden (althans voor een aantal gewassen), de hiaten in de risicobeoordeling voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen, de verschillende gezondheidsrisico's en het ondanks reducties nog steeds bovengemiddeld intensieve gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in de sierteelt – acht de gemeenteraad het haar taak om met deze beperking in lijn met het voorzorgsbeginsel te voorkomen dat risico's voor mens, milieu en dier toenemen door sierteelt. Om die reden wil de gemeenteraad met deze wijziging van het omgevingsplan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de sierteelt – in ieder geval in de buurt van gevoelige locaties – terugbrengen tot maximaal het niveau van de reguliere akkerbouw (te weten: maximaal 20 kilogram per hectare per jaar).

Hoewel de gemeenteraad beperkingen stelt aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de sierteelt met het oog op volksgezondheid, is als onderdeel van de bredere context relevant te

³² Gezondheidsraad, Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden, nr. 2020/10, 29 juni 2020.

³³ Zie het bericht op de website van Waterschap Drents Overijsselse Delta, 'Lelieteelt met minder gewasbestrijdingsmiddelen? In Drenthe lukt het!', 26 juli 2025.

³⁴ CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

³⁵ Zie tabel 'gewassen met hoogste gebruik gewasbeschermingsmiddelen per hectare' in CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

³⁶ CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

³⁷ CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

³⁸ CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

³⁹ CBS, 'Landbouw gebruikt een vijfde minder gewasbeschermingsmiddelen', 13 november 2025.

benoemen dat de nadelige risico's zich niet beperken tot de gezondheid van de *mens*. Het intensieve gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt kan namelijk ook schadelijke gevolgen hebben voor de natuur (dier en milieu): gewasbeschermingsmiddelen worden bijvoorbeeld in verband gebracht met de afname van insectenpopulaties⁴⁰ en biodiversiteit,⁴¹ overschrijdingen van oppervlaktewater,⁴² grond- en drinkwatervervuiling,⁴³ en aantasting van de leefbaarheid van Natura-2000-gebieden.⁴⁴

Rechtspraak

Dat het om deze redenen reguleren van sierteelt een aanvaardbare keuze is, blijkt ook uit rechtspraak over bescherming van omwonenden tegen gewasbeschermingsmiddelen. Zo is meermaals een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het kader van sierteelt in de directe nabijheid van omwonenden toegewezen, zelfs als het ging om toegestane gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁵ De rechtbank Noord-Nederland overwoog in dit verband: "[h]et enkele feit dat gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten, geeft in ieder geval geen garantie op het ontbreken van met name een uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid".⁴⁶

Belangenafweging

Het bevoegd gezag moet bij de vaststelling van een omgevingsplan functies aanwijzen en regels stellen die het uit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig acht. Daarbij heeft het bevoegd gezag de beleidsruimte om de betrokken belangen af te wegen. Dit biedt ruimte om onder andere vanwege (potentiële) gezondheidsrisico's van een activiteit uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten, dan wel om een minimale afstand voor te schrijven tussen de (potentieel) risicovolle activiteit en plaatsen waar mensen – en kwetsbare groepen in het bijzonder – langdurig verblijven.

Met het oog op het voorzorgsbeginsel dienen de eerdergenoemde risico's voor volksgezondheid te worden afgewogen tegen het belang van sierteelt. In het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties heeft de gemeenteraad daarin ruimte om prioriteiten te stellen. In dit geval overweegt de gemeenteraad dat aan het potentiële gezondheidsrisico van gewasbeschermingsmiddelen bij sierteelt extra gewicht toekomt, nu sierteelt – anders dan de teelt van voedsel – niet bijdraagt aan doelstellingen op het gebied van voedselzekerheid. De raad ziet dan ook onvoldoende rechtvaardiging voor het toestaan van een structureel hoger gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de sierteelt dan in de akkerbouw. Daarom richt de gemeenteraad zich op sierteelt waarbij sprake is van een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hoog gebruik wordt hierbij, in lijn met het Compendium voor de Leefomgeving, gezien als het gebruik van meer dan 20 kg gewasbeschermingsmiddelen per hectare per jaar.

⁴⁰ Kleijn e.a., 'Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken en kennislacunes', *Wageningen Environmental Research* 2018; Geiger e.a., 'Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland', *Basic and Applied Ecology* 2010, afl. 11.

⁴¹ Möhring e.a., 'Successful implementation of global targets to reduce nutrient and pesticide pollution requires suitable indicators', *Nature Ecology & Evolution* 2023, afl. 7.

⁴² Bestrijdingsmiddelenatlas, onder 'landgebruik', 'tabel top overschrijdende landgebruiken per jaar', voor piekbelasting: 'MAC-MKN'; voor chronische blootstelling: 'JG MKN/MTR'.

⁴³ Voor vervuiling van grondwater, zie toelichting bij art. Provinciaal blad van Gelderland 2024, 9506 bij art. 4.20 lid 1, sub f en lid 3 van de Omgevingsverordening Gelderland. Voor vervuiling van oppervlaktewaterlichamen voor drinkwater, zie Van Driezum e.a., Staat Drinkwaterbronnen, RIVM-rapport 2020-0179,

⁴⁴ ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, r.o. 5.3.

⁴⁵ Rb. Limburg, 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330; Rb. Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; Rb. Oost-Brabant 19 juni 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083; Hof 's Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

⁴⁶ Zie Rb. Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333, r.o. 4.7.

De telers hebben een commercieel belang bij de sierteelt. Voor telers resteert na de regulering nog voldoende van dit commerciële belang, om verschillende redenen. Daarbij staat voorop dat er geen *algeheel* verbod op sierteelt zal gelden, maar slechts een verbod op sierteelt met een hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen een afstand van 50 meter van sierteeltgevoelige functies. Deze afstand wordt in het ruimtelijk bestuursrecht als uitgangspunt aanvaardbaar geacht als minimale afstand van een agrarisch perceel waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt tot aan een gevoelige locatie.⁴⁷ Ten tweede kunnen telers hun bedrijfsactiviteiten met betrekking tot sierteelt voortzetten indien zij overgaan op het gebruik van minder gewasbeschermingsmiddelen of van andere gewasbeschermingsmiddelen, namelijk de middelen die ook zijn toegestaan bij biologische sierteelt. Daarnaast kunnen telers het perceel blijven gebruiken voor andere, minder belastende teelt(en), voor zover zij dat niet al deden (sierteelt betreft vaak wisselteelt).

De wijziging van het omgevingsplan voorziet bovendien, om tegemoet te komen aan de commerciële belangen van de telers, in een afbouwpad. De norm van 20 kilogram gewasbestrijdingsmiddelen per hectare per jaar hoeft niet van de ene op de andere dag te worden bereikt, maar kan met een tussenstap worden gehaald. De raad heeft hierbij aansluiting gezocht bij de ambities van De Drentse Lelie. Dit is een ambitieus programma van Drentse lelietelers, dat onder andere erop is gericht om eind 2027 niet méér dan 20 kilogram gewasbeschermingsmiddelen per hectare per jaar te gebruiken in de lelieteelt. In de ogen van de raad is dit doel aan te merken als een *best practice* in de lelieteelt. De belangen van de lelietelers zijn in voldoende mate meegenomen, door hen de mogelijkheid te bieden bij deze *best practices* aan te sluiten. Uit oogpunt van voorzorg wordt deze hoeveelheid ook als maximum gehanteerd voor andere soorten teelt die onder de sierteeltactiviteit vallen.

Bovengenoemde potentiële gezondheidsrisico's gelden in hoofdzaak voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Dergelijke risico's zijn bij gewasbeschermingsmiddelen die gebruikt mogen worden bij biologische sierteelt niet in vergelijkbare mate gebleken. Daarom is sierteelt waarbij gebruik wordt gemaakt van de gewasbeschermingsmiddelen die ook bij biologische sierteelt zijn toegestaan uitgezonderd van het verbod. Voor een specifieke toelichting hierop wordt verwezen naar Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165. Ook geldt dat indien gebruik gemaakt wordt van minder gewasbeschermingsmiddelen, in voorliggend geval ten hoogste 20 kg per hectare per jaar, geen sprake is van grotere potentiële gezondheidsrisico's dan bij de teelt van reguliere akkerbouwgewassen. Sierteelt met een gebruik tot maximaal 20 kg per hectare per jaar wordt derhalve uitgezonderd van het verbod.

Tot slot zij opgemerkt dat deze wijziging van het omgevingsplan bovenal ziet op het beschermen van *bestaande* sierteeltgevoelige locaties. Hoewel de Afdelingsjurisprudentie toont dat ook een volledig spuitvrije zone van 50 meter rondom gevoelige locaties kan worden opgenomen, heeft die rechtspraak vooral betrekking op functieverandering of de toevoeging van nieuwe functies aan locaties. De afstandsnorm waarop deze wijziging van het omgevingsplan ziet, grijpt echter in op bestaand gebruik (zowel van de agrarische grond als de gevoelige locaties). De raad meent dat een volledig spuitvrije zone rondom bestaande gevoelige locaties, mede gegeven de onzekerheid van de risico's, dan een onevenredige inbreuk zou maken op de belangen van siertelers. Dat laat

⁴⁷ Deze afstandsmaatstaf vloeit voort uit jurisprudentie van de ABRvS en wordt ook toegepast bij vaststelling/wijziging van omgevingsplannen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1599 en ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523.

onverlet dat de raad bij de functieverandering of de toevoeging van functies aan locaties steeds, aan de hand van locatiespecifieke kenmerken, beoordeelt of en in hoeverre spuitvrije zones nodig zijn.