



POSITION PAPER

Vermijdings- en reductieprogramma voor gewasbeschermingsmiddelen

22-06-2026 Natuur en Milieufederatie Noord-Holland

Aanleiding

De oppervlaktewateren in Noord-Holland – net als in de rest van Nederland – zijn nog steeds ernstig verontreinigd met verschillende chemische stoffen, zoals gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten. Volgens de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet de waterkwaliteit juist verbeteren, maar de voortgang op dit vlak blijft tot op heden beperkt.

Voor het oplossen van dit probleem zijn veel verschillende partijen verantwoordelijk, waaronder het CTGB, waterschappen, gemeenten, de provincie en het Rijk. Deze partijen hanteren echter niet altijd dezelfde uitgangspunten, stellen geen concrete doelen/resultaten en werken onvoldoende integraal samen. Dit gebrek aan afstemming leidt tot het ontbreken van een eenduidige aanpak en tot het uitblijven van daadwerkelijk resultaat. Daarnaast zorgt dit op zijn beurt voor onduidelijkheid en onzekerheid bij onder andere de agrarische sector, zoals akkerbouwers en bollentelers.

Ook ontbreekt het bij projecten en pilots die gericht zijn op het verminderen of voorkomen van gebruik van chemisch middelengebruik vaak aan een duidelijke juridische basis. Hierdoor worden afspraken niet structureel vastgelegd in aantallen en cijfers en zijn behaalde resultaten moeilijk te borgen en te handhaven; een voorbeeld hiervan is de regiocertificering.

Om deze knelpunten aan te pakken, willen wij samen met gemeenten, waterschappen, de provincie en de agrarische sector inzetten op een steviger juridisch instrumentarium. Hierbij denken wij aan het opstellen van een vermijdings- en reductieprogramma (VRP), vergelijkbaar met de aanpak in de industrie. Deze programma's kunnen volgens ons op bedrijfsniveau en/of regionaal niveau worden ontwikkeld. Hierdoor worden reductiemaatregelen juridisch geborgd waardoor deze concreet, toetsbaar en handhaafbaar worden. Zo ontstaat er niet alleen een effectievere aanpak, maar krijgt de agrarische sector ook meer duidelijkheid over de koers en de doelen en resultaten die behaald dienen te worden.

1. VRP in het kader van gewasbeschermingsmiddelen

Een vermijdings- en reductieprogramma (VRP) is een plan om het gebruik van schadelijke stoffen zoveel mogelijk te voorkomen en te verminderen. Het wordt momenteel al toegepast bij chemische fabrieken in Nederland. Daarbij gaat het om Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), zoals zware metalen en PFAS.

Een VRP beschrijft onder andere:

- Het huidige gebruik van schadelijke stoffen;
- De risico's voor milieu en water;
- De (bron)maatregelen per bedrijf om emissies te voorkomen of te verminderen;
- Doelen en beoogde reductie;
- Planning en fasering;
- Monitoring en voortgang;
- Onderbouwing en motivatie waarom maatregelen wel/niet worden genomen.

Een VRP geeft inzicht in hoe bedrijven omgaan met milieurisico's en welke maatregelen zij nemen om uitstoot te beperken. Het plan wordt door het bedrijf opgesteld en door de Omgevingsdienst gecontroleerd. Bedrijven die ZZS-stoffen uitstoten, zijn verplicht elke vijf jaar een VRP op te stellen.

Een VRP toepassen bij gewasbeschermingsmiddelen zal leiden tot een juridische vastlegging voor het verminderen van de uitstoot van gewasbeschermingsmiddelen naar de lucht, naar oppervlaktewater, naar bodem en naar natuurgebieden. Wat er in een VRP moet staan, ligt aan de teelt, de mogelijkheden om de uitstoot te verminderen en het gebied (geografisch) waarvoor een VRP wordt opgesteld. In dit geval kan er onderscheid worden gemaakt tussen de doelen voor sierteelt en voedselproductie.

1.a Sierteelt

Sierteelt (bloemen, sierplanten) wordt over het algemeen gezien als niet-essentiële landbouwproductie/teelt, omdat het geen voedselproductie betreft. Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zou in dit geval zoveel mogelijk vermeden moeten worden, een uitgangspunt dat ook gedeeld wordt door de vergunningverlener. In dit geval zijn er dus meer mogelijkheden om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen.

1.b Voedselproductie

Voedselgewassen zoals aardappelen, granen of groenten worden vaak gezien als essentiële voedselproductie. Een VRP zal hier rekening mee moeten houden. Een betrouwbare voedselproductie kan nog niet helemaal zonder middelengebruik. Er zal samen met de diverse belanghebbenden gekeken moeten worden welke maatregelen genomen kunnen worden.

De invulling van een VRP zal met name maatwerk moeten zijn. Mocht een volledige reductie aantoonbaar niet haalbaar zijn (bijvoorbeeld als het bedrijf te veel moet inleveren op kwaliteit of kwantiteit), dan is het uitgangspunt om zo veel mogelijk te minimaliseren door maatregelen die redelijkerwijs haalbaar zijn, zonder in te leveren op ambitie. Dit gebeurt onder andere door:

- Gebruik van minder schadelijke middelen, zoals specifieke biologische bestrijding;
- Verbeterde teelttechnieken;
- Leren van agrarische bedrijven die vooruitlopen op de reductie van pesticidengebruik, onder andere door gewasbeschermingsmiddelengebruik met elkaar te vergelijken en te leren van andermans aanpak of ervaringen;
- Toepassen van geïntegreerde gewasbescherming (vermindering afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen).

2. Voordelen voor de agrarische sector

Naast dat een VRP een juridisch middel kan zijn om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgrond af te bouwen en te borgen, brengt het ook andere voordelen met zich mee:

1. Meer transparantie.

Het vergroot de transparantie over concreet pesticidengebruik tussen agrarische bedrijven.

2. Vermindering in kosten.

Het leidt op lange termijn tot minder kosten.

- o Door minder gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken kunnen agrarische bedrijven op de lange termijn kosten besparen, omdat zij minder dure middelen hoeven aan te schaffen.

3. Gezondere bodem.

Het draagt bij aan een gezondere bodem, schoner water en meer biodiversiteit.

4. Betere marktpositie.

Het helpt agrarische bedrijven om een betere marktpositie te krijgen, omdat er steeds meer vraag is naar duurzaam geproduceerde landbouwproducten.

5. Omgeving.

Het zorgt voor borging in de omgeving dat de agrariër in kwestie zijn of haar best doet om gewasbeschermingsmiddelengebruik te verminderen.

2.a Natuurtoets

Een natuurtoets onderzoekt of ruimtelijke ontwikkelingen invloed hebben op beschermde natuurgebieden, planten- of diersoorten. Het is verplicht om dit te doen, zodat projecten niet de natuurwetgeving (Omgevingswet) overtreden. Het rapport kijkt naar de risico's en beschrijft maatregelen om die risico's zo ver mogelijk te verminderen.

Het is interessant om te onderzoeken of een VRP binnen de natuurtoets past, omdat het aantoont dat een bedrijf actief maatregelen neemt om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen en vervuiling te voorkomen. Hierdoor kunnen de risico's voor natuur en water worden verkleind. Het programma kan daarmee dienen als een maatregel binnen de natuurtoets om negatieve effecten te beperken.

3. Voordelen voor het Waterschap en ander bevoegd gezag

Ook voor het Waterschap en ander bevoegd gezag kan een VRP kansen bieden. Ander bevoegd gezag dat dit instrument zou kunnen toepassen is bijvoorbeeld de gemeente, die verantwoordelijk is voor de bodemkwaliteit.

1. Concrete invulling van de zorgplicht (zie sectie 5, juridische onderbouwing).

Er geldt een minimalisatieplicht voor zeer schadelijke stoffen (ZZS). Een aantal stoffen die voorkomen in gewasbeschermingsmiddelen, vallen hieronder.

2. Maakt vergelijking tussen agrarische bedrijven mogelijk.

Zo ontstaat er inzicht in welke agrarische bedrijven betere mitigerende maatregelen toepassen dan anderen.

3. Betere waterkwaliteit.

Minder gewasbeschermingsmiddelen komen terecht in oppervlaktewater, waardoor de waterkwaliteit verbetert. Dit draagt bij aan het behalen van de KRW-doelen.

4. Effectievere handhaving.

Een VRP geeft concrete afspraken en doelen, waardoor het makkelijker is om te controleren of agrarische bedrijven maatregelen nemen.

5. Minder kosten voor waterzuivering.

Hoe minder vervuiling er in het water komt, hoe minder zuivering nodig is.

4. Inzetbaarheid

Dit juridische instrument kan door de verschillende verantwoordelijke partijen (Rijk, provincie, waterschap, gemeenten) op diverse manieren ingezet worden.

1. Stellen als voorwaarde bij vergunningen.

Een VRP kan verplicht worden bij vergunningaanvragen, met name bij activiteiten waarbij het risico bestaat op verontreiniging van waterlichamen.

2. Als maatwerkvoorschrift.

Als het blijkt dat er gewasbeschermingsmiddelen in het water terechtkomen, kan een VRP worden gebruikt als instrument om verbeteringen af te dwingen.

3. Als middel om samenwerking met agrarische bedrijven te verbeteren.

Dit instrument kan een lerend document worden, waarin verantwoordelijke partijen, agrarische bedrijven ondersteunen met kennis, subsidies en proefprojecten. Agrarische bedrijven leveren de praktijkervaring die nodig is om de VRP's aan te scherpen en te verbeteren.

5. Juridische onderbouwing

In dit geval zijn er twee componenten van belang: de bodemkwaliteit en de kwaliteit van de waterlichamen. Voor iedere component is een andere overheidsinstelling bevoegd gezag.

De gemeente heeft onder de Omgevingswet een belangrijke verantwoordelijkheid voor het beschermen en verbeteren van de bodemkwaliteit. Bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gaat het vooral om het voorkomen dat schadelijke stoffen in de bodem terechtkomen, zich ophopen of uitspoelen naar het grond- en oppervlaktewater. De gemeente heeft geen invloed op de middelen die wel of niet zijn toegestaan, maar kan wel binnen haar eigen bevoegdheden sturen op het beschermen van de bodemkwaliteit. Dat kan bijvoorbeeld via het omgevingsplan, waarin regels kunnen worden opgenomen over activiteiten die gevolgen hebben voor de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit of de leefomgeving in kwetsbare gebieden. Daarnaast heeft de gemeente een rol bij vergunningverlening, meldingen, toezicht en handhaving.

Het waterschap heeft een duidelijke bevoegdheid en taak om op te treden ten aanzien van de problematiek omtrent de vervuiling van waterlichamen. Dit komt duidelijk terug in de Omgevingswet, het leidend wettelijk kader. De waterschappen hebben in de Omgevingswet de bevoegdheid gekregen om regels te stellen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit. Daarnaast zijn waterschappen het bevoegd gezag wanneer het gaat om directe lozing van bestrijdingsmiddelen via uitspoeling, drift en drainage op het oppervlaktewater.

Deze taken staan ook beschreven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), artikel 2.11. Artikel 2.11 Bal verwijst naar de specifieke zorgplicht die het waterschap en de gemeente hebben om zich in te zetten om milieubelastende activiteiten te voorkomen, of zich in te zetten om de gevolgen van de activiteit zo veel mogelijk te beperken. Het artikel eist in ieder geval een minimalisatieplicht voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), waar ook stoffen zoals PFAS onder vallen. Ook sommige andere componenten die in bestrijdingsmiddelen zitten, vallen onder ZZS.

Er is door de rechter vaak aangegeven de beoordeling bij het toelaten van bestrijdingsmiddelen niet compleet is: het richt zich namelijk vaak niet op het voorkomen van een negatieve impact op het milieu. Om bestrijdingsmiddelen duurzaam te kunnen gebruiken zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. De urgentie van het probleem is groot, want er is sprake van significante milieuverontreiniging als bedoeld in artikel 2.11 lid 3 sub c Bal.

Gezien de ernst van de verontreiniging is het de taak van het waterschap en de gemeente om handhavend op te treden. Ook is er reden om de zorgplicht nader te concretiseren om verdere significante vervuiling te voorkomen. Het waterschap en de gemeente hebben diverse mogelijkheden om hun zorgplicht te vervullen:

1. Snelle uitfasering

De overheidsinstellingen kunnen uitleggen dat er sprake moet zijn van een zeer snelle uitfasering of een onmiddellijk verbod bij de teelt van niet-essentiële voedselgewassen;

2. Spuitvrije bufferzones

Ook kunnen de spuitvrije bufferzones worden vergroot om met meer zekerheid te voorkomen dat ZZS (waaronder PFAS) in het water terechtkomt;

3. Maatwerkregels of -voorschriften

Op grond van de bevoegdheid van artikel 2.12 Bal kunnen het waterschap en de gemeente ook maatwerkregels opnemen in het waterbeheerplan of de waterschapsverordening.

4. Vermijdings- en reductieprogramma

Het waterschap en de gemeente kan ook stellen dat iedere akkerbouwer verplicht is een VRP op te stellen. Hierin moet de agrariër inzichtelijk maken welke (PFAS-)bestrijdingsmiddelen worden gebruikt en hoe en binnen welk tijdspad het gebruik wordt afgeschaald, zoals deze notitie pleit. Agrariërs die normaal gesproken achterwege blijven, worden in dit geval ook meegenomen.

Een VRP, zoals er in deze position paper wordt beargumenteerd, is één van de juridische instrumenten die het waterschap en de gemeente kunnen inzetten om hun taak serieus uit te voeren en de water- en bodemkwaliteit in Nederland te verbeteren. Op grond van artikel 5.24, tweede lid, van het Bal moet bij een VRP een overzicht worden verschaft van de mogelijkheden om het gebruik van ZZS te vermijden of te reduceren. De verplichting om te minimaliseren volgt uit artikel 2.11 van het Bal. Het gebruiken van een VRP is dus één van de manieren om de zorgplicht te vervullen – zolang het ook wordt gebruikt als instrument om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen naar beneden te krijgen.

Vragen?

Neem contact op met:

Kees Nellen
k.nellen@mnh.nl

Natuur en Milieufederatie Noord-Holland
Kleine Tocht 4A
1507 CB Zaandam

mnh@mnh.nl
www.mnh.nl

075-6351598

NL0047.93.638.B.01
KvK 40634265